



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 8

(2007–2008)

---

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Hovedinnholdet i proposisjonen</b> . . . . .	11	4.2.2	Kort om nordisk rett . . . . .	32
			4.2.3	Tidligere vurderinger av behovet for regler om skjerpene og formildende omstendigheter . . . . .	33
<b>2</b>	<b>Utformingen av den spesielle delen i straffeloven 2005</b> . . . . .	17	4.2.4	Forslaget i høringsbrevet . . . . .	35
2.1	Innledning . . . . .	17	4.2.5	Høringen . . . . .	35
2.2	Inndelingen av den spesielle delen av loven i kapitler – avvik fra Straffelovkommisjonens forslag . . . . .	17	4.3	Bør straffeloven inneholde generelle bestemmelser om skjerpene og formildende omstendigheter ved straffutmålingen? . . . . .	36
2.3	Utformingen av straffe bestemmelser . . . . .	18	4.3.1	Forslaget i høringsbrevet . . . . .	36
2.3.1	Innledning . . . . .	18	4.3.2	Høringsinstansenes syn . . . . .	36
2.3.2	Skillet mellom forbrytelser og forseelser forkastes . . . . .	19	4.3.3	Departementets vurdering . . . . .	38
2.3.3	Særskilte sidestrafferammer videreføres ikke . . . . .	19	4.4	Nærmere om utformingen av bestemmelsene . . . . .	40
2.3.4	Oppdeling av bestemmelser etter hvor grov handlingen er og hvilke krav som stilles til subjektiv skyld . . . . .	19	4.4.1	Forslaget i høringsbrevet . . . . .	40
2.3.5	Overskrifter . . . . .	20	4.4.2	Høringsinstansenes syn . . . . .	41
2.3.6	Harmonisering av gjerningsbeskrivelsene . . . . .	20	4.4.2.1	Bestemmelsenes utforming og avgrensning . . . . .	41
2.3.7	Forsøk og medvirkning . . . . .	21	4.4.2.2	Straffutmålingsmomentene . . . . .	41
2.3.8	Bruk av rettsstridsreservasjoner . . . . .	21	4.4.3	Departementets vurdering . . . . .	43
2.4	Strafferammer og straffutmåling . . . . .	23	4.4.3.1	Utforming og avgrensning . . . . .	43
2.5	Utdyping av prinsipper om bruk av straff . . . . .	25	4.4.3.2	De enkelte straffutmålingsmomentene . . . . .	43
			4.5	Andre generelle straffutmålingsregler? . . . . .	47
			4.5.1	Bestemmelse om retningslinjer for utmåling av straffen og om reaksjonsvalg . . . . .	47
			4.5.2	Bestemmelse om at den samlede reaksjonen skal være rimelig . . . . .	48
<b>3</b>	<b>Internasjonalisering av straffelovgivningen</b> . . . . .	27	<b>5</b>	<b>Folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten</b> . . . . .	49
3.1	Innledning . . . . .	27	5.1	Bakgrunnen for lovforslaget . . . . .	49
3.2	Oversikt over kriminaliseringsforpliktelsene og organisasjonene de fremforhandles i . . . . .	27	5.2	Straffelovkommisjonens forslag og høringen av NOU 2002: 4. . . . .	49
3.3	Forholdet mellom alminnelig internasjonal strafferett og norsk alminnelig strafferett . . . . .	29	5.3	Departementets høringsnotat . . . . .	50
3.4	Påvirkningen av innholdet i og utformingen av straffebudene . . . . .	29	5.4	Bør straffeloven 2005 inneholde bestemmelser om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser? . . . . .	50
<b>4</b>	<b>Lovfesting av skjerpene og formildende omstendigheter i straffutmålingen</b> . . . . .	32	5.4.1	Innledning . . . . .	50
4.1	Innledning . . . . .	32	5.4.2	Forslaget i høringsnotatet . . . . .	51
4.2	Bakgrunnen for forslagene . . . . .	32	5.4.3	Høringsinstansenes syn . . . . .	51
4.2.1	Gjeldende rett . . . . .	32	5.4.4	Departementets vurdering . . . . .	51

5.5	Generelle spørsmål knyttet til utformingen av straffe bestemmelser om folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse . . . . .	52	5.8.4	Er det tilstrekkelig til å kunne dømmes for fullbyrdet folkemord at én person er drept eller tilført betydelig skade, og bør det stilles krav om at handlingen inngår i et tydelig mønster av liknende handlinger? . . . . .	76
5.5.1	Bør definisjonene av forbrytelsene i Roma-vedtektene artikkel 6, 7 og 8 legges til grunn for bestemmelsene i straffeloven? . . . . .	52	5.8.4.1	Forslaget i høringsnotatet . . . . .	76
5.5.1.1	Forslaget i høringsnotatet . . . . .	52	5.8.4.2	Høringsinstansenes syn . . . . .	76
5.5.1.2	Høringsinstansenes syn . . . . .	53	5.8.4.3	Departementets vurdering . . . . .	77
5.5.1.3	Departementets vurdering . . . . .	53	5.8.5	Hvilke grupper bør være beskyttet av folkemord bestemmelsen? . . . . .	79
5.5.2	Forholdet til jurisdiksjonsreglene . . . . .	54	5.8.5.1	Forslaget i høringsnotatet . . . . .	79
5.5.2.1	Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn . . . . .	54	5.8.5.2	Høringsinstansenes syn . . . . .	79
5.5.2.2	Departementets vurdering . . . . .	54	5.8.5.3	Departementets vurdering . . . . .	79
5.5.3	Gjennomføringsmetode . . . . .	56	5.8.6	Begrepsbruk – ødelegge eller utrydde? . . . . .	79
5.5.3.1	Forslaget i høringsnotatet . . . . .	56	5.9	Forbrytelser mot menneskeheten . . . . .	80
5.5.3.2	Høringsinstansenes syn . . . . .	56	5.9.1	Gjeldende rett . . . . .	80
5.5.3.3	Departementets vurdering . . . . .	56	5.9.2	Terminologi . . . . .	80
5.5.4	Kan og bør bestemmelsene gis tilbakevirkende kraft? . . . . .	57	5.9.3	Kravet om at handlingen inngår som et ledd i et utbredt eller systematisk angrep mot en sivilbefolkning, og at gjerningspersonen har kunnskap om angrepet . . . . .	81
5.5.4.1	Innledning . . . . .	57	5.9.4	Bør definisjonene i Roma vedtektene artikkel 7 nr. 2 og 3 tas inn i loven? . . . . .	81
5.5.4.2	Høringsinstansenes syn . . . . .	57	5.9.4.1	Forslaget i høringsnotatet . . . . .	81
5.5.4.3	Departementets vurdering . . . . .	59	5.9.4.2	Høringsinstansenes syn . . . . .	82
5.5.5	Foreldelse . . . . .	63	5.9.4.3	Departementets vurdering . . . . .	82
5.5.5.1	Hvilke krigsforbrytelser mv. skal ikke foreldes? . . . . .	63	5.9.5	Særlig om forfølgelse . . . . .	82
5.5.5.2	Idømt straff som ikke foreldes . . . . .	66	5.9.5.1	Forslaget i høringsnotatet . . . . .	82
5.6	Forholdet til utleveringsloven . . . . .	66	5.9.5.2	Høringsinstansenes syn . . . . .	84
5.6.1	Innledning . . . . .	66	5.9.5.3	Departementets vurdering . . . . .	84
5.6.2	Departementets vurdering . . . . .	66	5.9.6	Særlig om tvungen forsvinning . . . . .	84
5.7	Forholdet mellom Roma vedtektene og straffelovens alminnelige bestemmelser om strafferettslig ansvar . . . . .	67	5.9.7	Særlig om apartheidforbrytelsen . . . . .	84
5.7.1	Innledning . . . . .	67	5.9.8	Kan og bør loven inneholde en sekkebestemmelse tilsvarende Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 1 bokstav k? . . . . .	85
5.7.2	Medvirkning . . . . .	68	5.9.8.1	Forslaget i høringsnotatet . . . . .	85
5.7.3	Subjektiv skyld . . . . .	71	5.9.8.2	Høringsinstansenes syn . . . . .	86
5.7.4	Straffrihetsgrunner . . . . .	72	5.9.8.3	Departementets vurdering . . . . .	86
5.7.4.1	Roma-vedtektene . . . . .	72	5.10	Krigsforbrytelser . . . . .	87
5.7.4.2	Departementets vurdering . . . . .	72	5.10.1	Gjeldende rett . . . . .	87
5.7.5	Faktisk og rettslig uvitenhet . . . . .	73	5.10.2	Rettsstilstanden i de nordiske land . . . . .	87
5.7.6	Ordre fra overordnede . . . . .	74	5.10.3	Bør det gjelde ulike regler i internasjonale og interne væpnede konflikter? . . . . .	87
5.7.6.1	Innledning . . . . .	74	5.10.4	Bør straffebestemmelsen følge systematikken i Roma-vedtektene artikkel 8? . . . . .	88
5.7.6.2	Departementets vurdering . . . . .	74			
5.8	Folkemord . . . . .	75			
5.8.1	Gjeldende rett . . . . .	75			
5.8.2	Rettsstilstanden i Danmark, Sverige, Finland og Tyskland . . . . .	75			
5.8.3	Skyldkravet . . . . .	76			

5.10.5	Bør det oppstilles vilkår om at forbrytelsen er begått som ledd i en plan eller målsetting eller som ledd i en omfattende utøvelse av slike forbrytelser for at den skal regnes som krigsforbrytelse? . . . . .	89	7	<b>Vern av rikets selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser</b> . . . . .	109
5.10.6	Bør det trekkes en grense nedad mot opptøyer mv? . . . . .	89	7.1	Oversikt . . . . .	109
5.10.6.1	Forslaget i høringsnotatet . . . . .	89	7.2	Bakgrunn . . . . .	109
5.10.6.2	Høringsinstansenes syn . . . . .	89	7.2.1	Utredninger, tidligere proposisjoner mv. . . . .	109
5.10.6.3	Departementets vurdering . . . . .	90	7.2.2	Høringen . . . . .	110
5.10.7	Bør straffebestemmelsen om krigsforbrytelser omfatte andre handlinger enn Roma-vedtektene? .	90	7.3	Enkelte grunnleggende problemstillinger . . . . .	111
5.10.8	Bruk av barnesoldater . . . . .	92	7.3.1	Trusselsituasjonen . . . . .	111
5.10.9	Annen tilleggsprotokoll 1999 til Haagkonvensjonen 1954 om vern av kulturarv i tilfelle av væpnet konflikt . . . . .	93	7.3.1.1	Delutredning VIII. . . . .	111
5.11	Bør forberedelsehandlinger gjøres straffbare? . . . . .	94	7.3.1.2	Høringsinstansenes syn . . . . .	112
5.12	Overordnedes ansvar for ikke å avverge eller anmelde folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser . . . . .	95	7.3.1.3	Departementets vurdering . . . . .	112
5.12.1	Innledning . . . . .	95	7.3.2	Ytrings- og informasjonsfriheten .	113
5.12.2	Forslaget i høringsnotatet . . . . .	96	7.3.2.1	Delutredning VIII. . . . .	113
5.12.3	Høringsinstansenes syn . . . . .	97	7.3.2.2	Høringsinstansenes syn . . . . .	113
5.12.4	Departementets vurdering . . . . .	97	7.3.2.3	St.meld. nr. 26 (2003–2004) . . . . .	113
5.13	Strafferammer . . . . .	98	7.3.2.4	Innst. S. nr. 270 (2003–2004) . . . . .	114
5.13.1	Innledning . . . . .	98	7.3.2.5	Departementets vurdering . . . . .	115
5.13.2	Forslaget i høringsnotatet . . . . .	99	7.3.3	Kriminaliseringsprinsippene . . . . .	115
5.13.3	Høringsinstansenes syn . . . . .	99	7.3.3.1	Delutredning VIII. . . . .	115
5.13.4	Departementets vurderinger . . . . .	100	7.3.3.2	Høringsinstansenes syn . . . . .	116
5.14	Endringer i andre lover . . . . .	101	7.3.3.3	Departementets vurdering . . . . .	116
5.15	Ikraftsetting . . . . .	103	7.3.4	Forenkling og forutberegnelighet	117
<b>6</b>	<b>Forholdet mellom loven kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser og kapittel 18 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger</b> . . . . .	104	7.3.4.1	Delutredning VIII. . . . .	117
6.1	Innledning . . . . .	104	7.3.4.2	Høringsinstansenes syn . . . . .	118
6.2	Straffeloven 1902 og forslagene i delutredning VII og VIII . . . . .	104	7.3.4.3	Departementets vurdering . . . . .	118
6.3	Høringsinstansenes syn . . . . .	105	7.3.5	Inndelingen av bestemmelsene . .	119
6.4	Departementets vurdering . . . . .	106	7.3.6	Spørsmål som er avklart i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) . . . . .	120
6.4.1	Andre grunnleggende nasjonale interesser . . . . .	106	7.3.7	Minstestraft . . . . .	120
6.4.2	Terrorhandlinger . . . . .	106	7.3.8	Maksimumsstraff . . . . .	121
			7.4	Krenkelse av Norges selvstendighet og fred . . . . .	121
			7.4.1	Gjeldende rett. . . . .	121
			7.4.2	Delutredning VIII. . . . .	122
			7.4.3	Høringsinstansenes syn . . . . .	122
			7.4.4	Departementets vurdering . . . . .	122
			7.4.4.1	Innledning . . . . .	122
			7.4.4.2	Straff for å påføre Norge vesentlige begrensninger i selvbestemmelsesretten . . . . .	122
			7.4.4.3	Inndelingen i vanlig og grov overtredelse . . . . .	123
			7.5	Krenkelse av Norges statsforfatning . . . . .	124
			7.6	Angrep på de høyeste statsorganer . . . . .	124
			7.7	Inngrep overfor andre samfunnsinstitusjoner . . . . .	126
			7.8	Landssvik . . . . .	128
			7.8.1	Gjeldende rett. . . . .	128
			7.8.2	Delutredning VIII. . . . .	128
			7.8.3	Høringsinstansenes syn . . . . .	129

7.8.4	Departementets vurdering. . . . .	129	7.12.2.7	Utbredelse av desinformasjon til fare for rikets sikkerhet – straffeloven 1902 § 97 b . . . . .	149
7.8.4.1	Begrepsbruk mv. . . . .	129	7.12.2.8	Særlige strafferammer for krenkelse av Kongen, konge huset og fremmede stats overhoder mv. – straffeloven 1902 §§ 96 og 100–103 . . . . .	150
7.8.4.2	I hvilke konflikter skal bestemmelsene anvendes? . . . . .	130	7.13	Militær straffelov og lov om forsvarshemmeligheter . . . . .	150
7.8.4.3	Generell eller kasuistisk utforming . . . . .	132	7.13.1	Innledning . . . . .	150
7.9	Ulovlig etterretningsvirksomhet og avsløring av stats hemmeligheter . . . . .	133	7.13.2	Militær straffelov kapittel 8 om krigsforræderi og blottstilling av krigsmakten . . . . .	150
7.9.1	Gjeldende rett . . . . .	133	7.13.3	Lov om forsvarshemmeligheter . . . . .	151
7.9.2	Delutredning VIII . . . . .	134	<b>8</b>	<b>Terrorhandlinger og terror relaterte handlinger . . . . .</b>	<b>154</b>
7.9.3	Høringsinstansenes syn . . . . .	135	8.1	Oversikt . . . . .	154
7.9.3.1	«... grunnleggende nasjonale interesser ...» . . . . .	135	8.2	Høringen . . . . .	155
7.9.3.2	«... uten aktverdig grunn ...» . . . . .	136	8.3	Bakgrunn . . . . .	156
7.9.3.3	Flyktningsspionasje . . . . .	137	8.3.1	Internasjonale tiltak mot terrorisme . . . . .	156
7.9.4	Departementets vurdering. . . . .	137	8.3.2	Hovedtrekk i gjeldende rett. . . . .	157
7.9.4.1	Bruken av begrepet «grunn leggende nasjonale interesser» . . . . .	137	8.3.3	EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme . . . . .	158
7.9.4.2	Aktverdig grunn . . . . .	139	8.3.4	Rettstilstanden i de andre nordiske landene . . . . .	159
7.9.4.3	Skyldkravene. . . . .	140	8.3.4.1	Svensk rett. . . . .	159
7.9.4.4	Strafferammer . . . . .	140	8.3.4.2	Dansk rett . . . . .	159
7.9.4.5	Den nærmere utformingen av bestemmelsene . . . . .	141	8.3.4.3	Finsk rett . . . . .	160
7.10	Forbund om lovbrudd . . . . .	141	8.4	Forholdet til andre regler . . . . .	160
7.11	Privat militær virksomhet og voldelige sammenslutninger . . . . .	142	8.4.1	Menneskerettighetene. . . . .	160
7.11.1	Gjeldende rett . . . . .	142	8.4.2	Forholdet mellom terror bestemmelsene og andre internasjonale forbrytelser. . . . .	162
7.11.2	Delutredning VIII . . . . .	143	8.4.2.1	Innledning . . . . .	162
7.11.3	Høringsinstansenes syn . . . . .	143	8.4.2.2	Terrorkonvensjonenes rekke vidde i væpnet konflikt. . . . .	162
7.11.4	Departementets vurdering. . . . .	144	8.4.2.3	Terrorhandlinger i væpnet konflikt – konkurrans. . . . .	164
7.11.4.1	Privat militær virksomhet . . . . .	144	8.4.3	Forholdet til den alminnelige delen i straffeloven 2005 . . . . .	165
7.11.4.2	Organisasjoner som gjør bruk av vold mv. . . . .	146	8.4.3.1	Medvirkning og forsøk – straffeloven 2005 §§ 15 og 16. . . . .	165
7.12	Bestemmelser i straffeloven 1902 kapittel 8 og 9 som ikke videreføres. . . . .	147	8.4.3.2	Kravet til skyld – straffeloven 2005 § 22 . . . . .	166
7.12.1	Innledning . . . . .	147	8.4.3.3	Jurisdiksjon – straffeloven 2005 §§ 4–6 . . . . .	167
7.12.2	De enkelte bestemmelsene . . . . .	148	8.5	Enkelte grunnleggende problemstillinger . . . . .	168
7.12.2.1	Brudd på forskrift om Norges nøytralitet – straffeloven 1902 § 85 . . . . .	148	8.5.1	Valg av lovstruktur . . . . .	168
7.12.2.2	Farlige eller skadelige handlinger i krigstid – straffeloven 1902 §§ 87 og 88. . . . .	148	8.5.1.1	Innledning . . . . .	168
7.12.2.3	Diplomatisk landssvik – straffeloven 1902 § 89 . . . . .	148	8.5.1.2	Høringsnotatet . . . . .	168
7.12.2.4	Brudd på militær sensur – straffeloven 1902 § 92 . . . . .	148	8.5.1.3	Høringsinstansenes syn. . . . .	168
7.12.2.5	Fjerning, forfalskning eller ødeleggelse av gjenstander – straffeloven 1902 § 93 . . . . .	149			
7.12.2.6	Økonomisk støtte fra andre stater for å påvirke allmennheten – straffeloven 1902 § 97 a . . . . .	149			

8.5.1.4	Departementets vurdering . . . . .	169	8.7.5.2	Gjennomføringen i norsk rett i dag . . . . .	190
8.5.2	Forholdet mellom nasjonale og internasjonale terrorhandlinger ..	169	8.7.5.3	Høringsnotatet . . . . .	190
8.5.3	Gjennomføringen av rettsstrids reservasjonene i de rettslige instrumentene . . . . .	169	8.7.5.4	Høringsinstansenes syn . . . . .	190
8.5.4	Strafferammene . . . . .	170	8.7.5.5	Departementets vurdering . . . . .	190
8.5.4.1	Innledning . . . . .	170	8.8	Terrorrelaterte handlinger . . . . .	191
8.5.4.2	Høringsnotatet . . . . .	170	8.8.1	Trusler . . . . .	191
8.5.4.3	Høringsinstansenes syn . . . . .	171	8.8.1.1	Innledning . . . . .	191
8.5.4.4	Departementets vurdering . . . . .	172	8.8.1.2	Høringsnotatet . . . . .	191
8.5.5	Foreldelse . . . . .	173	8.8.1.3	Høringsinstansenes syn . . . . .	192
8.6	Hovedbestemmelsen om terrorhandlinger . . . . .	174	8.8.1.4	Departementets vurdering . . . . .	192
8.6.1	Innledning . . . . .	174	8.8.2	Deltakelse i terrorgrupper . . . . .	193
8.6.2	Høringsnotatet . . . . .	175	8.8.2.1	Innledning . . . . .	193
8.6.3	Høringsinstansenes syn . . . . .	175	8.8.2.2	Høringsnotatet . . . . .	193
8.6.4	Departementets vurdering . . . . .	177	8.8.2.3	Høringsinstansenes syn . . . . .	193
8.6.4.1	Bør loven fortsatt gi en definisjon av terrorhandlinger? . . .	177	8.8.2.4	Departementets vurdering . . . . .	194
8.6.4.2	Terrorforsett eller -hensikt? . . . . .	177	8.8.3	Terrorfinansiering . . . . .	195
8.6.4.3	Terrorhensiktens innhold . . . . .	178	8.8.3.1	Forpliktelsene . . . . .	195
8.6.4.4	Hvilke straffbare handlinger skal kunne være terrorhandlinger? . . .	178	8.8.3.2	Gjennomføringen i norsk rett i dag . . . . .	196
8.7	Spesialiserte straffebud mot terrorhandlinger . . . . .	179	8.8.3.3	Høringsnotatet . . . . .	197
8.7.1	Innledning . . . . .	179	8.8.3.4	Høringsinstansenes syn . . . . .	197
8.7.2	Terrorhandlinger mot, på eller fra skip og innretninger og anlegg på kontinentalsokkelen . . .	180	8.8.3.5	Departementets vurdering . . . . .	197
8.7.2.1	Forpliktelsene . . . . .	180	8.8.4	Forbund . . . . .	199
8.7.2.2	Gjennomføringen i norsk rett i dag . . . . .	180	8.8.5	Oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger . . .	200
8.7.2.3	Høringsnotatet . . . . .	180	8.8.5.1	Europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme . . . . .	200
8.7.2.4	Høringsinstansenes syn . . . . .	181	8.8.5.2	Høringsnotatet . . . . .	201
8.7.2.5	Departementets vurdering . . . . .	182	8.8.5.3	Høringsinstansenes syn . . . . .	201
8.7.3	Terrorhandlinger mot luftfarten . .	184	8.8.5.4	Departementets vurdering . . . . .	202
8.7.3.1	Forpliktelsene . . . . .	184	<b>9</b>	<b>Vern av offentlig myndighet og tilliten til den . . . . .</b>	<b>205</b>
8.7.3.2	Gjennomføringen i norsk rett i dag . . . . .	185	9.1	Oversikt . . . . .	205
8.7.3.3	Høringsnotatet . . . . .	185	9.2	Krenking av valgordningen . . . . .	205
8.7.3.4	Høringsinstansenes syn . . . . .	186	9.2.1	Innledning – plasseringen av bestemmelsene . . . . .	205
8.7.3.5	Departementets vurdering . . . . .	186	9.2.2	Gjeldende rett . . . . .	205
8.7.4	Terrorhandlinger med særlig farlig materiale . . . . .	186	9.2.3	Straffelovkommisjonens forslag og høringsinstansenes syn . . . . .	207
8.7.4.1	Forpliktelsene . . . . .	186	9.2.4	Departementets vurderinger . . . . .	207
8.7.4.2	Gjennomføringen i norsk rett i dag . . . . .	187	9.3	Vold mot og forulemping av offentlige tjenestemenn . . . . .	209
8.7.4.3	Høringsnotatet . . . . .	187	9.3.1	Gjeldende rett . . . . .	209
8.7.4.4	Høringsinstansenes syn . . . . .	188	9.3.2	Straffelovkommisjonens forslag . .	209
8.7.4.5	Departementets vurdering . . . . .	188	9.3.3	Høringsinstansenes syn . . . . .	210
8.7.5	Særskilte terrorhandlinger mot personer . . . . .	190	9.3.4	Departementets vurdering . . . . .	210
8.7.5.1	Forpliktelsene . . . . .	190	9.4	Motarbeiding av rettsvesenet . . . .	212
			9.4.1	Innledning . . . . .	212
			9.4.2	Gjeldende rett . . . . .	212
			9.4.3	Straffelovkommisjonens forslag . .	213
			9.4.4	Høringsinstansenes syn . . . . .	213
			9.4.5	Departementets vurderinger . . . . .	213

9.5	Påvirkning av bevis og unndragning fra strafforfølgning. . . . .	213	10.3	Ulovlig hindring av sammenkomster mv. . . . .	240
9.5.1	Gjeldende rett . . . . .	213	10.4	Opptøyer . . . . .	240
9.5.2	Straffelovkommisjonens forslag og høringen . . . . .	214	10.5	Oppfordring om å iverksette straffbare handlinger . . . . .	242
9.5.3	Departementets vurderinger. . . . .	214	10.5.1	Gjeldende rett . . . . .	242
9.6	Unndragelse fra lovlig frihetsberøvelse . . . . .	215	10.5.2	Straffelovkommisjonens forslag og høringen . . . . .	243
9.6.1	Gjeldende rett . . . . .	215	10.5.3	Høringsinstansenes syn. . . . .	244
9.6.2	Straffelovkommisjonens forslag og høringen . . . . .	216	10.5.4	Departementets vurdering . . . . .	244
9.6.3	Departementets vurderinger. . . . .	216	10.6	Ordenskrenkelse av fremmed stat . . . . .	245
9.7	Brudd på identifikasjonsplikten . . . . .	217	10.6.1	Krenkelser av fremmed statsrepresentant eller bygninger mv. . . . .	245
9.8	Brudd på meldeplikt ved dødsfall . . . . .	217	10.6.2	Krenkelser av fremmed statsflagg eller riksvåpen. . . . .	245
9.9	Ulovlig myndighetsutøvelse . . . . .	218	10.6.2.1	Gjeldende rett. Fremmed rett. . . . .	245
9.10	Misbruk av særskilte kjennetegn, titler mv. . . . .	219	10.6.2.2	Straffelovkommisjonens forslag. Ytringsfrihetskommisjonens forslag. NOU 2003: 18 Rikets sikkerhet. St. meld. nr. 26 (2003–2004) . . . . .	246
9.10.1	Gjeldende rett . . . . .	219	10.6.2.3	Høringsinstansenes syn. . . . .	246
9.10.2	Straffelovkommisjonens forslag . . . . .	219	10.6.2.4	Departementets vurdering . . . . .	247
9.10.3	Høringsinstansenes syn. . . . .	220	10.7	Hatefulle ytringer . . . . .	247
9.10.4	Departementets vurdering. . . . .	220	10.7.1	Gjeldende rett . . . . .	247
9.11	Ulovlig yrkes- eller virksomhetsutøvelse. . . . .	221	10.7.2	Internasjonale forpliktelser . . . . .	248
9.12	Brudd på oppholds- og kontaktforbud. . . . .	222	10.7.3	Straffelovkommisjonens forslag og høringsinstansenes syn . . . . .	248
9.13	Hindring av tvangsfullbyrding. . . . .	223	10.7.4	Departementets vurdering . . . . .	248
9.14	Krenking av rettsavgjørelse. . . . .	224	10.7.4.1	Generelt. . . . .	248
9.14.1	Gjeldende rett . . . . .	224	10.7.4.2	Terskelen for hvilke ytringer som rammes av lovforslaget § 185 – forholdet til Grunnloven § 100. . . . .	249
9.14.2	Straffelovkommisjonens forslag og høringen . . . . .	224	10.7.4.3	Enkelte spørsmål knyttet til virkeområdet for lovforslaget § 185. . . . .	249
9.14.3	Departementets vurderinger. . . . .	225	10.7.4.4	Særlig om medvirkning til hatefulle ytringer . . . . .	251
9.15	Organisert menneskesmugling. . . . .	226	10.8	Diskriminering . . . . .	251
9.15.1	Gjeldende rett . . . . .	226	10.9	Falsk alarm . . . . .	252
9.15.2	Straffelovkommisjonens forslag . . . . .	227	10.10	Våpen og eksplosiver . . . . .	253
9.15.3	Høringsinstansenes syn. . . . .	227	10.10.1	Uforsiktig omgang med skytevåpen, ammunisjon, sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff. . . . .	253
9.15.4	Departementets vurderinger. . . . .	227	10.10.2	Bæring av våpen på offentlig sted. . . . .	254
9.16	Bestemmelser som ikke videreføres. . . . .	229	10.10.3	Ulovlig befattning med skytevåpen, ammunisjon, sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff. . . . .	255
9.17	Tjenestefeil og misbruk av offentlig myndighet . . . . .	230	10.11	Anslag mot infrastrukturen og forbund om dette . . . . .	258
9.17.1	Innledning . . . . .	230			
9.17.2	Gjeldende rett . . . . .	230			
9.17.3	Straffelovkommisjonens forslag . . . . .	232			
9.17.4	Høringsinstansenes syn. . . . .	233			
9.17.5	Departementets vurdering. . . . .	233			
9.18	Tortur. . . . .	236			
9.18.1	Innledning . . . . .	236			
9.18.2	Gjeldende rett . . . . .	236			
9.18.3	Departementets vurdering. . . . .	236			
<b>10</b>	<b>Vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet . . . . .</b>	<b>239</b>			
10.1	Innledning . . . . .	239			
10.2	Alminnelige ordensforstyrrelser. . . . .	239			



10.12	Forstyrrelse av den sikre drift av jernbane og buss . . . . .	259	12.2.1.1	Generelt om tolking av bestemmelsene i kapittel 16 . . . . .	277
10.13	Likskjending . . . . .	260	12.2.1.2	Anvendelse av flere straffe bestemmelser i samme sak. . . . .	277
10.14	Brudd på plikt til å avverge straffbare forhold . . . . .	260	12.2.1.3	Merknader til de enkelte bestemmelser . . . . .	279
10.15	Plikt til å varsle om funn av bortkommet barn mv. . . . .	261	12.2.2	Merknader til de enkelte bestemmelsene i kapittel 17 om vern av rikets selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser . . . . .	300
10.16	Forbund om å begå alvorlige straffbare handlinger som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. . . . .	262	12.2.3	Merknader til de enkelte bestemmelsene i kapittel 18 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. . . . .	314
10.17	Bestemmelser i straffeloven 1902 kapittel 13 og 35 som departementet foreslår ikke blir videreført. . . . .	262	12.2.4	Merknader til de enkelte bestemmelsene i kapittel 19 om vern av offentlig myndighet og tilliten til den. . . . .	325
10.17.1	Oversikt. . . . .	262	12.2.5	Merknader til de enkelte bestemmelsene i kapittel 20 om vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet . . . . .	341
10.17.2	De enkelte bestemmelsene. . . . .	263	12.3	Merknader til endringer straffeloven 2005 tredje del. . . . .	349
10.17.2.1	Straffeloven 1902 §§ 139 tredje ledd og 347 . . . . .	263	12.4	Til lovvedtaket del II . . . . .	351
10.17.2.2	Straffeloven 1902 § 141 . . . . .	263			
10.17.2.3	Straffeloven 1902 § 144 . . . . .	263			
10.17.2.4	Straffeloven 1902 § 351 . . . . .	263			
10.17.2.5	Straffeloven 1902 § 353 . . . . .	264			
10.17.2.6	Straffeloven 1902 § 354 . . . . .	264			
10.17.2.7	Straffeloven 1902 § 356 . . . . .	265			
<b>11</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser . . . . .</b>	<b>266</b>			
<b>12</b>	<b>Merknader til de enkelte paragrafene . . . . .</b>	<b>267</b>			
12.1	Merknader til endringene i straffeloven 2005 første del. . . . .	267			
12.2	Merknader til endringene i straffeloven 2005 annen del. . . . .	277			
12.2.1	Merknader til de enkelte bestemmelsene i kapittel 16 om folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten . . . . .	277			
				<b>Forslag til lov om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet) . . . . .</b>	<b>352</b>
				<b>Vedlegg</b>	
			1	Lovspeil . . . . .	369
			2	Utdrag fra folkerettslige instrumenter som omtales i kapittel 8 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger . . . . .	372





DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 8

(2007–2008)

---

## Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 9. november 2007,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Straffelovgivningen består av to hoveddeler: bestemmelser om de enkelte straffbare handlingene (den spesielle del) og alminnelige bestemmelser som gjelder for alle eller de fleste straffebudene (den alminnelige del). Sentrale emner i den alminnelige delen er hvilke generelle vilkår som må være oppfylt for å kunne straffe (som for eksempel krav om subjektiv skyld) og hvilke reaksjoner (hva slags straff) som kan ilegges den skyldige. Den spesielle delen inneholder de enkelte straffebudene, for eksempel om seksuallovbrudd og vinningslovbrudd.

Den alminnelige delen i den nye straffeloven ble vedtatt som lov 20. mai 2005 nr. 28. Denne proposisjonen inneholder det første av to lovforslag om den spesielle delen i straffeloven 2005, samt enkelte endringer i den alminnelige delen. Bestemmelser om straff finnes også i annen lovgivning. Behovet for å endre annen lovgivning vil i hovedsak bli behandlet i den andre delproposisjonen, som departementet tar sikte på å fremme i løpet av 2008.

Arbeidet med den spesielle delen reiser spørsmål om *hvordan straffebestemmelsene skal utformes*. En del grunnleggende valg ble truffet i arbeidet med den alminnelige delen, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) om lov om straff (straffeloven), men noen spørsmål gjenstår og er drøftet i *kapittel 2*. Et hovedsynspunkt er at straffebestemmelsene bør utformes slik at de blir mer tilgjengelige enn i dag.

*Folkerettslige forpliktelser* setter i stadig større grad premisser for vurderingene av hvilke handlinger som skal kunne straffes, og for hvor streng straff som skal kunne anvendes. Denne utviklingen setter særlig sitt preg på *kapittel 16* om folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten og *kapittel 18* om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Spørsmålene dette reiser, er drøftet i *kapittel 3* om internasjonaliseringen av straffelovgivningen.

Departementet signaliserer en mer utstrakt bruk av spesialiserte straffebud, dvs. bestemmelser som utformes slik at de ligger tettere opp til det

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

internasjonale instrumentet de skal gjennomføre. Dette sikrer en lojal gjennomføring og bidrar til at straffansvaret ikke favner unødige vidt. For eksempel kan det være bedre å utforme et spesialisert og avgrenset forbud mot rekruttering til terrorhandlinger, enn å foreslå en generell bestemmelse om straff for rekruttering til straffbare handlinger.

Norsk straffelovgivning inneholder ikke i dag alminnelige bestemmelser om *hvilke forhold det skal legges vekt på ved utmålingen av straff*. Straffutmålingen skjer i dag på bakgrunn av en straffutmålingstradisjon i rettspraksis. Selv om hvert tilfelle må vurderes konkret, har det utkrystallisert seg momenter som generelt kommer i betraktning når domstolene utmåler straffen. Som varslet i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 371 foreslår departementet å lovfeste slike skjerpene og formildende omstendigheter i straffutmålingen, se forslaget til §§ 77 og 78 og *kapittel 4*. Hovedformålet er å gjøre straffeloven mer informativ og tilgjengelig. Det er også positivt om en kodifisering kan bidra til å opprettholde og kanskje styrke en ensartet straffutmåling i likeartede saker.

Forslaget kodifiserer i all hovedsak gjeldende rett. Oppregningen av straffutmålingsmomentene er ikke uttømmende, og har ikke forrang foran andre relevante momenter. De er av en slik karakter at de normalt skal tillegges betydning ved straffutmålingen, med mindre særlige grunner tilsier noe annet.

Departementet løfter særlig frem som en skjerpene omstendighet at en straffbar handling er motivert av fordommer og hat («hatmotiverte lovbrudd» eller «hatkriminalitet»). Slike handlinger angriper menneskers rett til en trygg livsutfoldelse uavhengig av overbevisning, utseende, opprinnelse eller seksuelle preferanser. Hatmotivert kriminalitet skaper frykt og begrensninger i livsutfoldelsen ikke bare hos dem som er direkte rammet, men også hos andre som er i en liknende situasjon. Slike straffbare handlinger mener departementet det må reageres strengere mot enn i dag, og foreslår en bestemmelse om at det skal tas i betraktning som straffskjerpene at lovbruddet har bakgrunn i andres religion eller livssyn, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, homofile orientering, funksjonsevne eller andre forhold som støtter an mot grupper med et særskilt behov for vern. En målsetting om et bedre vern mot hatkriminalitet ligger også bak forslagene om å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i kretsen av grupper som er gitt et særskilt vern i bestemmelsene om straff for tortur (§ 174), hatefulle ytringer (§ 185) og diskriminering (§ 186). Ønsket om en mer effektiv bekjempelse av hatkriminalitet vil bli

fulgt opp også i den neste proposisjonen om den spesielle delen i straffeloven 2005.

Kapittel 4 inneholder også et forslag til § 29 nytt annet ledd om at det ved ilegging av flere straffrettslige reaksjoner skal ses til at den samlede reaksjonen er rimelig sett hen til lovbruddet. Bestemmelsen lovfester Høyesteretts praksis, og er ikke ment å endre gjeldende rett.

Departementet foreslår et eget kapittel i loven (kapittel 16) med bestemmelser om *folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten*, se *kapittel 5* i proposisjonen her. Bakgrunnen for bestemmelsene er i første rekke opprettelsen av Den internasjonale straffedomstolen. Vedtektene for Den internasjonale straffedomstolen, Roma-vedtektene 17. juli 1998, er basert på at det i utgangspunktet er statene selv som skal straffefølge disse alvorlige forbrytelsene. Bare der den aktuelle staten ikke kan eller vil gjøre det, skal Den internasjonale straffedomstolen behandle saken (artikkel 17). Norsk straffelovgivning bør derfor gjøre det mulig for norske domstoler å straffedømme for de samme forbrytelsene som Den internasjonale straffedomstolen kan pådømme. Straffeloven 1902 og den militære straffelov dekker allerede de handlingene som regnes som folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser (med noen unntak). Men disse forbrytelsene utgjør ikke egne forbrytelseskategorier hvor de forhold som gjør at forbrytelsene regnes som henholdsvis folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser, inngår i definisjonen.

De tre forbrytelseskategoriene overlapper hverandre delvis når det gjelder hvilke handlinger som omfattes. Det som særlig skiller dem fra hverandre, er sammenhengen de inngår i. Folkemord er drap, grove legemskrenkelser mv. begått med hensikt om helt eller delvis å utrydde en nasjonal, etnisk, rasemessig eller religiøs gruppe som sådan. Forbrytelser mot menneskeheten er drap eller andre grove forbrytelser som inngår som et ledd i et utbredt eller systematisk angrep mot en sivilbefolkning. Krigsforbrytelser er drap av sivile og andre ikke-stridende og andre alvorlige krenkelser av den internasjonale humanitærretten i forbindelse med en væpnet konflikt. De groveste av disse forbrytelsene skal kunne straffes med fengsel inntil 30 år.

Det skal etter forslaget være en krigsforbrytelse å rekruttere eller bruke barn i væpnede styrker. Etter Roma-vedtektene og folkerettslig sedvane er aldersgrensen 15 år. I forslaget er aldersgrensen 18 år.

Det foreslås også at forbund om og oppfordring til å begå folkemord, forbrytelser mot menneske-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

heten og krigsforbrytelser skal være straffbart, og en egen bestemmelse om ansvar for overordnede som kunne ha forhindret overgrepene.

I lys av høringen har departementet vurdert om det er forenlig med Grunnloven § 97 å la de nye bestemmelsene få anvendelse på handlinger som er begått før loven er satt i kraft. Grunnloven § 97 forbyr å sette straff for en handling som ikke var straffbar på gjerningstidspunktet. Den forbyr også å oppstille en strengere straff enn det som gjaldt da handlingen ble begått. Det kan spørres om tilbakevirkning for disse reglene likevel ikke kan regnes som ulovlig fordi folkemord mv. er forbudt etter folkeretten. Departementet finner spørsmålet tvilsomt. Det foreslås at de nye reglene skal gjelde for handlinger som allerede er begått, men bare dersom handlingen på gjerningstidspunktet var straffbar etter de dagjeldende reglene. Handlingene skal dessuten ikke kunne straffes strengere enn etter reglene som gjaldt på gjerningstidspunktet.

Straffansvar for folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse som ikke allerede er foreldet når kapittel 16 settes i kraft, foreldes ikke dersom den øvre strafferammen minst er fengsel i 15 år eller mer. Det foreslås dessuten å endre utleveringsloven slik at det blir adgang til å utlevere personer som er tiltalt eller dømt for slike lovbrudd selv om straffansvaret allerede er foreldet etter norsk rett.

Det er ønskelig at de nye reglene i dette kapitlet kan settes i kraft på et tidligere tidspunkt enn straffeloven 2005 samlet sett. Det foreslås derfor at den alminnelige delen skal settes i kraft for så vidt gjelder kapittel 16 så tidlig som mulig etter at Stortinget har behandlet proposisjonen.

Forslaget til kapittel 17 i loven inneholder bestemmelser til *vern om rikets selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser*, se kapittel 6 nedenfor. Kapitlet vil avløse straffeloven 1902 kapittel 8 om forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet og kapittel 9 om forbrytelser mot Norges statsforfatning og statsoverhode. Forslagene følger opp NOU 2003: 18 Rikets sikkerhet.

Trusselbildet har endret seg siden kapittel 8 og 9 ble vedtatt i 1902 og revidert i 1950. Kapittel 8 og 9 retter seg mot krig, okkupasjon, tradisjonell spionasje og angrep på de sentrale statsmaktene. De tradisjonelle truslene mot rikets sikkerhet er de siste tiårene svekket og supplert med andre typer trusler, særlig i form av fare for terrorangrep og terrorrelaterte handlinger rettet mot vesentlig infrastruktur. Forslagene i kapitlet her må derfor leses i lys av forslagene til et eget kapittel om terrorhandlinger (kapittel 18).

I forslaget til kapittel 17 er straffebudene delt inn etter følgende krenkelser: straff for krenkelse av Norges selvstendighet og fred, av Norges statsforfatning, angrep på de høyeste statsorganenes og andre viktige samfunnsinstitusjoners virksomhet, landssvik, ulovlig etterretningsvirksomhet, avsløring av statshemmeligheter, privat militær virksomhet og deltakelse mv. i en voldelig sammenslutning med politiske mål. Straffebudene er gjennomgående delt i vanlig og grov krenkelse. Bortsett fra avsløring av en statshemmelighet, der også uaktsomhet rammes, er bare forsettlige overtredelser straffbare.

Det er et gjennomgående trekk ved lovforslagene at de verner flere grunnleggende nasjonale interesser enn straffeloven 1902 kapittel 8 og 9. For eksempel er sentral infrastruktur og norske naturressurser vernet i større grad enn i dag, se forslaget til bestemmelser om straff for ulovlig etterretning og avsløring av statshemmeligheter, jf. §§ 121–126. I tillegg er flere bestemmelser gjort om til faredelikter, slik at straffansvar inntre allerede når det er skapt en fare for at en virkning skal inntre. For eksempel er det i forslaget til straffebud som retter seg mot krenkelser av Norges selvstendighet tilstrekkelig for straff at det er skapt fare for at selvstendigheten krenkes, se § 111.

Departementet foreslår i likhet med Straffelovkommisjonen og Lund-utvalget ikke minstestraffer i dette kapitlet. Forslaget om å oppheve minstestraffene i straffeloven 1902 kapittel 8 og 9 er i tråd med departementets generelle holdning til bruk av minstestraffer, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 136 flg.

Departementet går inn for å videreføre straffeloven 1902 § 104 a annet ledd, se forslaget til § 129 om straff for deltakelse mv. i en voldelig sammenslutning med politiske mål. Forslaget snevrer inn det straffbare ved at det stilles kvalifiserte krav til de ulovlige virkemidler sammenslutningen må være villig til å ta i bruk for å nå sine mål. Det er et vilkår for straffansvar at sammenslutningen har til formål ved grovt skadeverk, sabotasje, vold eller tvang eller ved trusler om dette å forstyrre samfunnsordenen eller oppnå innflytelse i offentlige anliggender. Straffansvar er som i dag betinget av at sammenslutningen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler. Medvirkning skal fortsatt ikke være straffbart. Brudd på bestemmelsen straffes med fengsel inntil 6 år.

Straffansvar for *terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger* er regulert i forslaget til kapittel 18 i loven, se *kapittel 8* nedenfor. Også slik kriminalitet må bekjempes på rettsstatens grunn, med rettsstatens midler og innenfor de rammene som men-

neskerettighetene og grunnleggende rettssikkerhetsgarantier trekker opp.

Lovforslaget som legges frem bygger videre på norske og felleseuropeiske rettsprinsipper. Sett under ett medfører forslaget bare en beskjeden nykriminalisering. De fleste handlingene ville også blitt rammet av straffeloven 1902. Forslaget inneholder imidlertid mer spesialiserte og eksplisitte straffebestemmelser som gjør straffansvaret for terrorhandlinger og ikke minst terrorrelaterte handlinger mer synlig.

Å vie et eget kapittel i straffeloven 2005 til terrorhandlinger gjenspeiler at faren for slike handlinger har kommet i forgrunnen for de mer tradisjonelle truslene mot rikets indre og ytre sikkerhet i form av fare for krig og okkupasjon. De folkerettslige forpliktelsene på dette området er dessuten så omfattende og komplekse at det er hensiktsmessig å gjennomføre dem i et eget kapittel. Også straffeloven 1902 inneholder bestemmelser som retter seg mot terrorhandlinger, se særlig §§ 147 a og 147 b, men departementet foreslår flere lovendringer for å gjennomføre nye internasjonale forpliktelser som påhviler Norge som ledd i det internasjonale samarbeidet for å bekjempe terrorisme. Særlig sentral er Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme (2005), som ligger til grunn for flere bestemmelser i forslaget som nå legges frem.

Departementet går inn for å videreføre definisjonen av terrorhandlinger i straffeloven 1902 § 147 a, likevel slik at definisjonen snevres inn ved at dagens vilkår om terrorforsett erstattes med et vilkår om terrorhensikt. Etter departementets forslag vil visse særlig alvorlige straffbare handlinger være å anse som terrorhandlinger dersom de er begått med en særlig hensikt, såkalt terrorhensikt. Innholdet i dette subjektive skyldkravet gjenspeiler at målet med terrorhandlinger er å skape kaos eller frykt eller å påvirke avgjørelser.

En terrorhandling skal fortsatt kunne straffes med fengsel inntil 21 år. Nytt er at grove terrorhandlinger skal kunne straffes med fengsel inntil 30 år.

Med terrorrelaterte handlinger siktes det til handlinger som har en tilknytning til selve terrorhandlingene, men som det ikke er naturlig å karakterisere som terrorhandlinger i seg selv. Eksempler på dette er finansiering av terrorhandlinger, trusler og forbund om terrorhandlinger og visse former for forberedelse av terrorhandlinger. Det siste omfatter ikke bare oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger, men også ulovlig befatning med farlige stoffer som egner seg spesielt godt til å bli anvendt i terrorhandlinger, som for eksempel kjernefysisk og radioaktivt materiale.

Slike terrorrelaterte handlinger står i en sammenheng med terrorhandlingene som gjør det hensiktsmessig å regulere dem i ett og samme kapittel. Dette gjenspeiler at de folkerettslige forpliktelsene foretar denne koblingen.

Det fremmes videre forslag om et strengere straffansvar for ulovlig transport og annen befatning med masseødeleggelsesvåpen.

Det fremmes ikke forslag om utvidet adgang til å bruke skjulte tvangsmidler eller andre metoder for å bekjempe terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. I stedet er tiden inne for å vurdere om den gjeldende lovgivningen på dette området i praksis oppfyller lovgivernes intensjoner, og om hensynet til personvern og rettssikkerhet er tilstrekkelig varetatt. Departementet vil oppnevne et eget utvalg for å foreta disse vurderingene.

Forslaget til kapittel 19 i straffeloven 2005 inneholder bestemmelser om *vern av den offentlige myndighet og tilliten til den*, se kapittel 9 nedenfor. Forslaget bygger særlig på Straffelovkommisjonens kapittel 19 om vern av offentlig myndighet og deler av kommisjonens kapittel 18. Blant annet foreslås det straffebud om valgordningen, om kjøp og salg av stemmer, uberettiget valgdeltakelse og etterfølgende påvirkning av valgresultatene.

I hovedsak videreføres gjeldende rett om straff for valgfusk. Departementet er enig med Straffelovkommisjonen i at regler om krenking av valgordningen bør reserveres for valg som er av sentral betydning for det demokratiske styre og myndighetsutøvelse på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Med dette menes offentlige valg, dvs. valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre, Sametinget og nasjonale og lokale folkeavstemninger. For andre valg er det tilstrekkelig å reagere med straff etter en eller flere generelle bestemmelser som rammer for eksempel tvang eller trusler, korrupsjon, dokumentfalsk eller manipulasjon av datainformasjon. Det gjøres dessuten klart at valgkamplofter og argumentasjon for å påvirke velgernes stemmegivning ikke rammes av straff, selv om påstandene fremstår som svært urealistiske.

I tillegg foreslås det bestemmelser som viderefører straffeloven 1902 §§ 127 (vold mot offentlig tjenestemann), 128 (trusler mot offentlig tjenestemann) og 326 (forulemping og hindring av offentlig tjenestemann). «Offentlig tjenestemann» avgrenses til «enhver som utøver offentlig myndighet på vegne av stat eller kommune, eller som har slik kompetanse i kraft av sin stilling». Dette medfører at bestemmelsene får et noe snevrere anvendelsesområde enn i dag. Departementet vil som ledd i det videre arbeidet med den spesielle delen i straffeloven 2005 sørge for at grupper som nyter et særskilt

vern i dag, men som mister det som en følge av en snevrere definisjon av uttrykket offentlig tjenestemann, får et tilstrekkelig vern på annen måte – for eksempel gjennom særskilte straffebud i kapitlene om vern av liv, legeme og helse og vern av frihet og fred.

Forslaget til bestemmelser om motarbeiding av rettsvesenet viderefører i det vesentlige gjeldende rett, jf. særlig straffeloven 1902 § 132 a. Det samme gjelder bestemmelsene som verner offentlig myndighetsutøving ved å sette straff for blant annet ulovlig utøving av offentlig myndighet og for den som utøver yrke eller virksomhet uten nødvendig offentlig tillatelse eller autorisasjon.

Videre foreslås det som i dag straff for ulike former for hindring av tvangsfullbyrding og for krenking av forbud nedlagt i dom.

Tilliten til offentlig myndighetsutøving vernes i forslaget til kapittel 19 gjennom tre generelle bestemmelser om straff for tjenestefeil og misbruk av offentlig myndighet. Straffebudene er modernisert og forenklet sammenholdt med de tilsvarende bestemmelsene i straffeloven 1902. Straffansvaret er begrenset til å gjelde handlinger begått i tilknytning til utøving av offentlig myndighet. Dersom en offentlig ansatt begår en straffbar handling som ikke har tilknytning til utøving av offentlig myndighet, må han bedømmes etter de alminnelige straffebestemmelsene som måtte gjelde for overtredelsen. Gjerningspersonens stilling kan eventuelt tillegges vekt i skjerpende retning. Dersom en offentlig ansatt begår en klanderverdig handling som ikke har tilknytning til utøving av offentlig myndighet og som ikke ellers er straffbar, mener departementet at det ikke er nødvendig å reagere med straff alene fordi gjerningspersonen er offentlig tjenestemann. Arbeidsgiveren kan eventuelt reagere tjenstlig.

Forslaget viderefører straffansvaret for tortur og oppfyller forpliktelsene i FNs torturkonvensjon. Etter forslaget kan en offentlig tjenestemann som påfører en annen person skade eller alvorlig fysisk eller psykisk smerte av nærmere angitte grunner, straffes strengere enn etter de alminnelige bestemmelsene om legemskrenkelser mv. Departementet går inn for å utvide straffansvaret slik at torturbestemmelsen ikke bare rammer offentlige tjenestemenn slik dette begrepet er brukt ellers i kapittel 19, men enhver som engasjert av stat, fylkeskommune eller kommune for å utføre tjeneste eller arbeid. I tillegg foreslås det at kretsen av vernede grupper utvides til også å omfatte personer med nedsatt funksjonsevne. Denne generelle torturbestemmelsen kommer i tillegg til mer spesialiserte bestemmelser om tortur i loven kapittel 16.

Forslaget til kapittel 20 i straffeloven 2005 inneholder forslag til bestemmelser om *vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet*, se *kapittel 10*. Kapitlet omhandler i hovedsak forslag til straffebestemmelser som avløser straffeloven 1902 kapittel 13 om forbrytelser mot den alminnelige orden og fred og kapittel 35 om forseelser mot den alminnelige orden og fred.

Generelt kan det sies at bestemmelsene i kapittel 20 verner om flere ulike interesser – liv, helse, offentlig samkvem og eiendom. Hovedbegrunnelsen bak plasseringen av bestemmelsene i ett og samme kapittel er det ordensmessige aspektet ved dem. Kapitlet bygger på Straffelovkommisjonens kapittel 20 om vern av den offentlige ro og orden, men det er foreslått flere endringer i forhold til kommisjonens lovskisse. Viktigst er at departementet ikke følger opp forslaget om et eget kapittel om generelle bestemmelser som rammer forebygging av andre straffbare handlinger, jf. delutredning VII side 302 flg. I stedet foreslår departementet at bestemmelsene i denne kapitelskissen fra kommisjonen plasseres i andre kapitler sammen med bestemmelsene som forberedelseshandlingene knytter seg til. I kapittel 20 om vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet foreslår departementet derfor å ta inn også straffebudene om bæring av våpen på offentlig sted, uforvarlig omgang og ulovlig befatning med skytevåpen, ammunisjon, sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff, offentlige oppfordringer om å begå straffbare handlinger og brudd på plikt til å avverge straffbare forhold. Kapittel 20 viderefører også bestemmelser fra andre kapitler i straffeloven 1902, nærmere bestemt § 95 annet ledd, §§ 151 og 159 jf. § 151 b (anslag mot infrastrukturen og forbund om anslag mot infrastrukturen) samt § 162 c (forbund om alvorlig organisert kriminalitet). Dette er bestemmelser om hvilke avvik fra spillereglene en aksepterer i en demokratisk rettsstat, og som passer inn i et kapittel om vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet.

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsene i straffeloven 1902 som verner sårbare grupper mot hatefulle ytringer og diskriminering, jf. §§ 135 a og 349 a, og går dessuten inn for å utvide vernet til også å omfatte personer med nedsatt funksjonsevne.

Forslaget som nå legges frem har ingen nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser, se *kapittel 11*. Ikraftsettingen av straffeloven 2005 vil kreve noe ressurser til blant annet opplæring og tilpasning av IKT-løsninger. Dette vil departementet komme tilbake til i den andre proposisjonen om den spesielle delen i straffeloven

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

2005, som etter planen vil bli lagt frem i løpet av 2008.

Forslaget som nå legges frem gjør, bortsett fra §§ 77 og 78 om skjerpene og formildende omstendigheter, bare endringer i den alminnelige delen i 2005 i den grad det er behov for å tilpasse den til de øvrige lovforslagene i proposisjonen her. Departementet vil imidlertid i 2008 legge frem en stortingsmelding om kriminalomsorgen. En overordnet

målsetting for meldingen er å forsterke innsatsen for å finne alternativer til fengsel og å bli mer effektive i forhold til rehabilitering. Stortingsmeldingen vil videreføre målsettingen om en effektiv beskyttelse av samfunnet innenfor rammen av en human og fleksibel straffeforfølgning og straffgjennomføring. Meldingen kan innføre ytterligere endringer i den alminnelige delen i straffeloven 2005. Dette vil departementet i tilfelle komme tilbake til.



## 2 Utformingen av den spesielle delen i straffeloven 2005

### 2.1 Innledning

Arbeidet med den spesielle delen i straffeloven 2005 reiser spørsmål om hvordan de enkelte straffebudene bør utformes. I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) er det gjort en rekke grunnleggende valg som påvirker utformingen, som for eksempel opphevingen av skillet mellom forbrytelser og forseelser, om det fortsatt skal stilles både objektive og subjektive vilkår for straff, og om medvirkning og forsøk skal være straffbart.

Disse valgene er kommet til uttrykk i bestemmelser i den alminnelige delen i straffeloven 2005, og legger premisser for utformingen av den spesielle delen. Det gjenstår å avgjøre hvordan den spesielle delen skal deles inn i kapitler, og å ta stilling til en rekke mindre spørsmål om hvordan straffebudene skal utformes. I tillegg må det tas endelig stilling til spørsmål der Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) bare antyder løsningen, som for eksempel når det gjelder hvilke strafferammer den nye loven skal ta i bruk, og når forsøk skal være straffbart.

Bruken av minstestraft blir det tatt stilling til i premissene til de enkelte kapitlene i loven, men hovedtrekket er at bruken av minstestraft reduseres kraftig i tråd med intensjonene i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 136 flg.

Anvendelsen av prinsippene for kriminalisering, jf. kapittel 7 i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004), reiser noen spørsmål som det er naturlig å utdype noe nærmere, se punkt 2.5. Dette gjelder særlig hvilken vekt det skal legges på at en bestemmelse i straffeloven 1902 har blitt lite anvendt i praksis. Straffelovkommisjonen legger gjennomgående stor vekt på dette, særlig som begrunnelse for ikke å videreføre bestemmelser i den tredje delen i straffeloven 1902 (forseelser).

### 2.2 Inndelingen av den spesielle delen av loven i kapitler – avvik fra Straffelovkommisjonens forslag

*Straffelovkommisjonen* foreslår i delutredning VII at den spesielle delen i en ny straffelov skal deles inn i 18 kapitler, jf. utredningen side 274–386. Kommisjonen har tatt utgangspunkt i kapittelrek-

kefølgen i straffeloven 1902, men foreslår enkelte endringer. I hovedtrekk plasseres kapitler til vern av offentlige interesser først, mens kapitler som inneholder bestemmelser til vern om enkeltpersoners interesser plasseres i siste halvdel av den spesielle delen.

Kommisjonen foreslår følgende kapittelrekkefølge: Kapittel 16 om krigsforbrytelser mv., 17 om vern av statens selvstendighet og sikkerhet, 18 om vern av statsforfatningen og det politiske system, 19 om vern av offentlig myndighet, 20 om vern av den offentlige ro og orden, 21 om generelle bestemmelser til forebygging av andre straffbare handlinger, 22 om vern av tillit, 23 om vern av informasjon og informasjonsutveksling, 24 om uriktig forklaring og anklage, 25 om vern av helse og miljø, 26 om vern av den personlige frihet og fred, 27 om vern av liv og legeme, 28 om seksuallovbrudd, 29 om vern mot tingskade, 30 om tyveri, underslag, ran, utpressing mv., 31 om vern av tilliten til dokumenter og penger, 32 om bedrageri, skattesvik og annen økonomisk uredelighet og endelig kapittel 33 om kreditorvern.

Ingen *høringsinstanser* har generelle synspunkter på forslaget til kapittelinndeling. Enkelte uttalelser gjelder plasseringen av enkeltbestemmelser, noe departementet kommer tilbake til under behandlingen av de ulike kapitlene.

Departementet har for en stor del lagt til grunn kommisjonens forslag til hvordan den spesielle delen bør deles inn i kapitler. På enkelte punkter har departementet likevel valgt andre løsninger.

Departementet opprettholder forslaget om at det første kapitlet i den spesielle delen, kapittel 16, bør rette seg mot krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten. Bestemmelsene retter seg mot så grove krenkelser av selve menneskeverdet, av verdier som er felles for menneskeheten på tvers av landegrenser, at det er naturlig å plassere dem først i loven.

Dernest, som kapittel 17, foreslår departementet et kapittel om vern av rikets selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Kapitlet varetar rikets indre og ytre sikkerhet, og kommer i stedet for kommisjonens forslag til kapittel 17 og 18.

Departementet foreslår til forskjell fra kommisjonen at bestemmelser om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger samles i et eget kapittel, jf. forslaget til kapittel 18. På samme måte som kapittel 16 dreier det seg om et felt der folkerettslige forpliktelser i stor utstrekning setter premiser for hvilke handlinger som skal kriminaliseres. Å samle bestemmelsene i ett kapittel og gi dem en utforming som ligger tettere opptil de folkerettslige forpliktelsene legger dessuten godt til rette for internasjonalt samarbeid i enkeltsaker.

Departementet går i motsetning til kommisjonen ikke inn for å vie egne kapitler til bestemmelser om hhv. forebygging av straffbare handlinger og vern av tillit. Bestemmelser som retter seg mot handlinger som kan tjene som forberedelse til andre straffbare handlinger, bør etter departementets syn plasseres i samme kapittel som retter seg mot handlingene som forberedes. For eksempel bør bestemmelsen om forbund om drap inngå i kapitlet om vern av liv og legeme, og ikke i et generelt kapittel om forberedelseshandlinger. Etter departementets syn er tilknytningen til hovedhandlingen sterkere, og gir et bedre grunnlag for en pedagogisk heldig plassering, enn tilknytningen til straffebestemmelser som rammer forberedelse til andre straffbare handlinger.

I kommisjonens forslag til et kapittel om vern av tillit inngår så forskjellige bestemmelser som forbud mot tortur og regnskapsovertredelser. Det blir etter departementets syn en lite naturlig kombinasjon. Ønsket om å verne tillit i ulike relasjoner gjør seg dessuten også gjeldende på områder som ikke omfattes av kommisjonens forslag – som for eksempel straff for brudd på taushetsplikten.

Departementet går i stedet inn for at straffebedene mot tortur, tjenestefeil og misbruk av offentlig myndighet plasseres i et kapittel om vern av offentlig myndighet og tilliten til den, mens bestemmelsene om regnskapsovertredelser mv. plasseres i et kapittel om bedrageri, skattesvik og annen økonomisk uredelighet, jf. kommisjonens forslag til kapittel 32.

Erfaring viser at det oftere enn før er nødvendig eller hensiktsmessig å ta inn nye straffebed i straffeloven 1902. På sikt vil trolig det samme behovet gjøre seg gjeldende for straffeloven 2005. Departementet har derfor i kapitler der det passer seg slik, og der det antas å kunne oppstå et behov for å supplere med nye bestemmelser, latt noen paragrafer i slutten av kapitlet stå ubrukte, og begynne nummereringen i det påfølgende kapittel med ...1. En tilsvarende teknikk er benyttet i sjøloven, og gjør det mulig å redusere antallet paragrafer som må angis både med tall og bokstav (se for

eksempel straffeloven 1902 § 117 a, § 132 a, § 135 a og 147 a og 147 b).

## 2.3 Utformingen av straffebestemmelser

### 2.3.1 Innledning

Behovet for en språklig og redaksjonell forbedring av straffeloven var en del av bakgrunnen for at Straffelovkommisjonen ble opprettet, se gjengivelsen av mandatet i NOU 1983: 57 side 28. Under Stortingets behandling av den alminnelige delen av straffeloven 2005 ble behovet for en modernisering og språklig forenkling understreket særskilt, se Innst. O. nr. 72 (2004–2005) side 25. En del bestemmelser i straffeloven 1902 har stått uendret siden loven ble vedtatt, og har en språkdrakt som i dag kan virke fremmed. Mange enkeltstående endringer har dessuten gjort at loven ikke lenger har den mest oversiktlige og lettest tilgjengelige utformingen.

Arbeidet med en ny lov gjør det mulig å rette på dette. Det er et mål at den nye loven i større grad enn straffeloven 1902 skal kunne leses og forstås av interesserte personer uten juridisk kompetanse. Idealet er at folk flest ved å lese loven skal kunne skaffe seg et inntrykk av hva som er straffbart; kravet i Grunnloven § 96 om lov som grunnlag for straffedom skal også sikre mot rettuvisshet. Personer uten juridisk utdanning utgjør dessuten viktige innslag i strafferettsapparatet, særlig i form av lekdommere og lagrettemedlemmer, og det bidrar til å høyne rettssikkerheten om de kan hente kunnskap direkte ut av loven.

Samtidig er det gode grunner til den relativt kompakte språklige utformingen som lovbestemmelser har etter den nordiske lovtradisjonen, med bruk av syntese og skjønnsmessige uttrykk. Det setter klare begrensninger for hvor langt det er mulig å popularisere lovteksten. Mange bestemmelser i straffeloven 1902 inneholder dessuten ord og uttrykk som gjennom en langvarig rettspraksis har fått et presist innhold. Etter departementets syn bør ikke disse forkastes uten at ordene og uttrykkene som kommer i stedet for dem, formidler innholdet på en klart bedre måte. Det er ikke vanskelig å finne innvendinger mot måten tyveri er beskrevet på i straffeloven 1902 § 257, men det er heller ikke noen lett oppgave å finne en formulering som er klart bedre, tatt i betraktning det presise innhold § 257 har fått. I mange bestemmelser som det ikke er foreslått realitetsendringer i, er derfor formuleringer fra straffeloven 1902 videreført mer eller mindre uendret.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

De viktigste endringene som skal gjøre straffeloven 2005 lettere å forstå, er sammenfatningsvis disse:

- en mer konsekvent fordeling av straffebestemmelser på straffelov og spesiallovgivning, slik at de mest alvorlige straffebudene står i straffeloven,
- mer kortfattede straffebud,
- oppheving av straffebestemmelser som er utdaterte eller overflødige ved siden av mer generelle bestemmelser,
- overskrifter i hvert straffebud,
- en mer moderne språkdrakt,
- oppheving av skillet mellom forbrytelser og forseelser, slik at bestemmelser som rammer ulike alvorlighetsgrader av samme handling står samlet i loven,
- definisjoner av skyldformene,
- flere eksempler kombinert med generelle uttrykk,
- kompliserte sidestrafferammer erstattes med egne straffebud som rammer grove overtredelser, og
- flere henvisninger for å kompensere for lovglens fragmentariske preg.

### 2.3.2 Skillet mellom forbrytelser og forseelser forkastes

Skillet mellom forbrytelser og forseelser i straffeloven 1902 hadde som formål å markere et skille mellom alvorlige og mindre alvorlige lovbrudd. For likeartede lovbrudd er dette fremdeles dekkende, jf. § 257 om tyveri og § 391 a om naskeri, selv om grensen mellom det mer og mindre alvorlige har flyttet seg over tid. Utenfor straffeloven 1902 er imidlertid forseelsesbetegnelsen ikke lenger noe dekkende uttrykk for hvor alvorlig forholdet er. Ofte nyttes klassifikasjonen for å oppnå prosessuelle virkninger som gjelder for forseelser, som for eksempel påtalekompetanse for politiet. Etter forslag fra Straffelovkommisjonen og med tilslutning fra de høringsinstansene som uttalte seg om spørsmålet, sluttet Stortinget seg til synspunktene i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 55–57 om ikke å videreføre denne inndelingen i straffeloven 2005, jf. Innst. O. nr. 72 (2004–2005) side 13. Departementet følger opp dette i proposisjonen her, og graderer straffebudene i (liten), ordinær og grov overtredelse.

I kapittel 16 om folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten nyttes «forbrytelser» fordi det er en innarbeidet terminologi på dette feltet. «Forbrytelser» brukes da synonymt med lovbrudd eller straffbare handlinger, og ikke

for å trekke en grense mot forseelser. Det samme gjelder når ordet «forbrytelser» er benyttet i den løpende teksten i proposisjonen.

### 2.3.3 Særskilte sidestrafferammer videreføres ikke

Straffeloven 1902 har ofte egne strafferammer når handlingen er begått under «særdeles skjerpende eller formildende» omstendigheter. Et eksempel er § 239 om uaktsomt drap. Bestemmelsen har en ordinær øvre strafferamme på fengsel inntil 3 år, men den heves til 6 år dersom det foreligger særdeles skjerpende omstendigheter, og forholdet kan avgjøres med bot ved særdeles formildende omstendigheter. Straffelovkommisjonen foreslo å oppheve slike særskilte strafferammer, noe departementet og Stortinget sluttet seg til, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 58 og Innst. O. nr. 72 (2004–2005) side 13. I stedet gikk man inn for å gradere lovbruddene i liten, ordinær og grov overtredelse (se nedenfor). Det ble særlig vist til at en slik løsning vil sikre en bedre begrunnelse for hvorfor en strengere strafferamme ble lagt til grunn i den enkelte straffesak. Dette skyldes at det hører til skyldspørsmålet å ta stilling til om en overtredelse er grov, men til straffutmålingen – der kravet til begrunnelse er mindre strengt – å ta stilling til om en skjerpet sidestrafferamme får anvendelse. Departementet følger opp dette i proposisjonen her.

### 2.3.4 Oppdeling av bestemmelser etter hvor grov handlingen er og hvilke krav som stilles til subjektiv skyld

Straffeloven 1902 deler i en rekke bestemmelser inn lovbruddene i ordinære og grove overtredelser, eventuelt også små overtredelser (forseelser), se som eksempel § 257 om tyveri, § 258 om grovt tyveri og § 391 a om naskeri. Graderingen tar gjerne utgangspunkt i det ordinære lovbruddet, og angir deretter momenter som det særlig skal legges vekt på i vurderingen av om lovbruddet er grovt.

Straffelovkommisjonen foreslo at denne graderingsmåten skal tas i bruk mer konsekvent i den nye straffeloven, noe departementet og Stortinget sluttet seg til, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 58 og Innst. O. nr. 72 (2004–2005) side 13. Departementet følger opp dette i proposisjonen her. Inndelingen i ordinær og grov overtredelse er hyppig brukt, mens den tredje kategorien (liten) kun er tatt i bruk mer unntaksvis, og da særlig i bestem-

melser som viderefører bestemmelser i straffeloven 1902 tredje del (forseelser).

Som den store hovedregel er bestemmelsene om grove overtredelser gjort til egne straffebud, i stedet for som egne ledd i den samme bestemmelsen som retter seg mot ordinære overtredelser. Dette leder til flere bestemmelser, men gjør loven mer oversiktlig. Den samme begrunnelsen ligger til grunn for at straffebestemmelser med avvikende skyldkrav, som for eksempel om grovt uaktomme overtredelser, normalt er gjort til egne straffebud.

### 2.3.5 Overskrifter

Straffeloven 1902 gjør ikke bruk av overskrifter i de enkelte bestemmelsene. Den alminnelige delen i straffeloven 2005 innførte overskrifter i hver enkelt bestemmelse, og departementet viderefører dette i forslaget til spesiell del. Overskriften skal gi en svært kortfattet karakteristikk av hva slags lovbrudd bestemmelsen gjelder, og helst i en så enkel form at den kan bli innarbeidet i dagligtale og brukt for eksempel i mediene når det aktuelle straffbare forholdet omtales.

Bruken av overskrifter gjør dessuten at man står friere i utformingen av den enkelte gjerningsbeskrivelsen, se nedenfor.

### 2.3.6 Harmonisering av gjerningsbeskrivelsene

Det varierer hvordan gjerningsbeskrivelsen i straffebestemmelsene i straffeloven 1902 er utformet, men tre stilistiske alternativer utmerker seg.

En mye brukt stil kjennetegnes ved at straffebudet innledningsvis beskriver den straffbare handlingen, og avslutter med strafftrusselen: «Den som ..., straffes med ... ». Denne måten å utforme straffebud på har vært i bruk helt fra loven ble vedtatt i 1902, som for eksempel §§ 228 og 229 (legemskrenkelser), frem til i dag, se for eksempel § 224 (menneskehandel) som ble vedtatt i 2003 og § 117 a (tortur) fra 2004.

Et annet alternativ som er benyttet mye i straffeloven 1902, kjennetegnes ved at straffebudet innledes med strafftrusselen, før det deretter angir hva slags handling straffebudet retter seg mot: «Med bot eller fengsel inntil ..., straffes den som ... ». Blant annet straffebudet mot finansiering av terrorhandlinger (§ 147 b) er utformet på denne måten, men formen finnes også i en rekke eldre bestemmelser i loven.

Det tredje hovedalternativet i straffeloven 1902 skiller seg fra de to andre ved at det innledningsvis

i gjerningsbeskrivelsen er bakt inn en kortfattet karakteristikk av hva slags straffbar handling det dreier seg om. Dette er særlig utbredt i kapittel 24 om tyveri mv., men er også tatt i bruk i en del andre bestemmelser, se for eksempel § 132 a: «For motarbeiding av rettsvesenet straffes den som ... ». Strafftrusselen er gjerne skilt ut til et eget punktum, eventuelt et eget ledd, som gjør bruk av «merkelappen» i gjerningsbeskrivelsen og binder bestemmelsen sammen: «Motarbeiding av rettsvesenet straffes med ... ».

Straffeloven 1902 gir også eksempler på at de tre alternativene ovenfor kombineres på ulike måter, og det finnes ytterligere alternative utformingsmåter, se for eksempel §§ 267 og 268 om ran, der § 267 inneholder gjerningsbeskrivelsen, mens strafftrusselen først kommer i § 268.

I arbeidet med den spesielle delen i straffeloven 2005 har det vært naturlig å vurdere om det er hensiktsmessig å gå lenger i å standardisere utformingen av straffebestemmelsene, slik at ett av alternativene ovenfor velges og nyttes mest mulig konsekvent. En kjent mal for utformingen kan gjøre straffebudet lettere tilgjengelig, og bidra til at loven stilistisk sett fremstår mer helhetlig. Departementet har likevel kommet til at gode grunner taler for at alle de tre måtene å utforme straffebestemmelser på også bør kunne nyttes i straffeloven 2005. Hver av dem har sine fortrinn som gjør at de, avhengig av andre forhold som påvirker utformingen av straffebudet, gjør innholdet mest mulig tilgjengelig.

Å bake inn en kortfattet karakteristikk av det straffbare forholdet i den innledende delen av gjerningsbeskrivelsen, vil som regel være overflødig ved siden av overskriften i straffebudet. I en del bestemmelser vil det dessuten ikke være mulig å finne frem til en tilstrekkelig kortfattet passus, og man står i fare for å dublere større deler av gjerningsbeskrivelsen i stedet for å gi et opplysende stikkord. Det kan skape uklarhet og føre til at bestemmelsen blir unødig omstendelig. Denne måten å utforme straffebudene på er derfor lite benyttet i departementets forslag til spesiell del i straffeloven 2005. Et unntak gjelder for forslaget til kapittel 16, som inneholder spesielt omfattende gjerningsbeskrivelser som gjør opplysende stikkord ekstra nyttig. Det er dessuten brukt elementer av denne utformingsmåten ved at bestemmelser om grove overtredelser typisk gjør bruk av den kortfattede karakteristikken av lovbruddet som finnes i overskriften til bestemmelsen om det ordinære lovbruddet: «Grovt landssvik straffes med ...».

Alternativet som innledes med gjerningsbeskrivelsen etterfulgt av strafftrusselen, har den

fordelen at det er logisk bygget opp etter et «hvis-så»-mønster. Det bidrar til å gjøre bestemmelsen tilgjengelig, og dette alternativet er benyttet i mange av straffebudene i straffeloven 2005. Ulempe med denne varianten gjør seg særlig gjeldende dersom gjerningsbeskrivelsen er omfattende, slik at mye må presses inn i ett og samme punktum før strafftrusselen. Slikt kan gjøre at det blir vanskelig å holde tråden i lesningen av bestemmelsen. Straffeloven 1902 inneholder eksempler på at så mye innhold er presset inn i ett punktum at bestemmelsen blir tungt tilgjengelig. Dette kan i noen grad motvirkes ved å dele gjerningsbeskrivelsen opp i bokstaver, men dersom den er omfattende vil som regel alternativet med å angi strafftrusselen først bli brukt.

### 2.3.7 Forsøk og medvirkning

Den alminnelige delen i straffeloven 2005 inneholder generelle regler om medvirkning og forsøk, jf. §§ 15 og 16. Paragraf 15 om medvirkning har ingen parallell i straffeloven 1902, og krever at det gjøres unntak i det enkelte straffebudet i lovens spesielle del og i straffbestemmelser i spesiallovgivningen dersom medvirkning likevel ikke skal rammes. Stort sett er medvirkning straffverdig, slik at unntak ikke er påkrevd.

Paragraf 16 om straff for forsøk fastsetter i første ledd at det er straffbart å forsøke å begå en handling som kan straffes med fengsel i 1 år eller mer. Forslaget fulgte opp Straffelovkomisjonens forslag til avgrensningen av det generelle straffansvaret for forsøk, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 100–101. Departementet varslet imidlertid at spørsmålet ville bli vurdert på nytt som ledd i arbeidet med den spesielle delen, etter at det er tatt stilling til hvilke strafferammer som skal tas i bruk i den nye loven. Flertallet i justiskomiteen, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, ga uttrykk for at ettårsregelen syntes noe høy, men sluttet seg til forslaget under henvisning til at spørsmålet ville bli vurdert på nytt i arbeidet med den spesielle delen. Medlemmene fra Fremskrittspartiet gikk inn for at det skulle være straffbart å forsøke å begå en handling som kan straffes med fengsel i 3 måneder eller mer, jf. Innst. O. nr. 72 (2004–2005) side 19.

Arbeidet med den spesielle delen i straffeloven 2005 har ikke gitt departementet grunnlag for å foreslå å endre § 16. Ettersom departementet går inn for ikke å videreføre strafferammen på bot eller fengsel inntil 3 måneder, er alternativet til ettårsregelen å oppstille straff for forsøk på handlinger som kan straffes med fengsel i 6 måneder eller

mer. Slik denne strafferammen er benyttet i lovforslaget, er det lite behov for å ramme de aktuelle handlingene med forsøksstraff, og i de få tilfellene der behovet foreligger, kan det bestemmes særskilt at forsøk er straffbart. Det er også mulig å gjøre unntak i motsatt retning, slik at forsøk ikke skal være straffbart selv om det gjelder en handling som oppfyller strafferammekravet.

### 2.3.8 Bruk av rettsstridsreservasjoner

Selv om et av siktemålene med en ny straffelov er å bidra til en språklig fornying og klargjøring, er det ikke til å unngå at også enkelte av straffebestemmelsene i straffeloven 2005 vil inneholde formuleringer som er vage, og som rekker lenger enn det har vært meningen å kriminalisere. Det vil også som før være nødvendig å ta inn henvisninger i straffeloven til andre, supplerende rettsregler som må tas i betraktning når det skal avgjøres om en handling rammes av et straffebud. Dette aktualiserer spørsmålet om lovteksten i slike tilfeller bør signalisere at det kan være grunnlag for en innskrenkende fortolkning. Det kan gjøres ved å fremheve uttrykkelig i lovteksten at atferden må være rettsstridig eller ulovlig. I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 214–15, der departementet ikke gikk inn for en generell bestemmelse om innkrenkende tolking, er det ikke tatt stilling til om en fortsatt bør gjøre bruk av *spesielle* rettsstridsreservasjoner, dvs. reservasjoner i det enkelte straffebud.

I straffeloven 1902 er det noe tilfeldig hvorvidt bestemmelser med vagt eller flertydig innhold har en slik reservasjon, jf. delutredning I side 122. Det kan også variere hvordan rettsstridsreservasjonen er utformet. Paragraf 147 gjør alene bruk av fire forskjellige reservasjoner.

Straffeloven 1902 nytter uttrykket «rettsstridig» en eller flere ganger i 20 bestemmelser, blant annet i § 87 (bistand til fienden mv.), § 90 (avsløring av opplysninger som skader rikets sikkerhet), § 132 a (motarbeiding av rettsvesenet), § 144 (brudd på taushetsplikt for spesielle yrkesgrupper), § 147 (innbrudd), § 222 (tvang), § 246 (ærekrenkelser), § 255 (underslag), § 260 (brukstyveri av motorvogn), § 261 (rettsstridig bruk av andres løsøre i vinningshensikt), § 266 (utpressing), § 270 (bedrageri), § 277 (forføyning over gjenstand som er overdratt til en annen), og § 278 (forføyning over pantsatt løsøre).

Begrepet «rettsstrid» benyttes som regel for å markere at det kan være særlig nærliggende at en av straffrihetsgrunnene kan foreligge (for eksempel nødverge), eller for å markere en generell begrensning i straffebudets anvendelsesområde

(anvisning på innskrenkende tolkning). Reservasjonen i § 270 er et eksempel på det siste, blant annet markerer den at bestemmelsen om bedrageri må tolkes innskrenkende slik at akseptable former for forhandlingstaktikk ikke skal rammes av straff selv om gjerningsbeskrivelsen for øvrig språklig sett er oppfylt. I slike tilfeller fungerer reservasjonen som en henvisning til sosiale, moralske eller etiske normer eller andre reelle hensyn som bør få betydning for hvor langt straffansvaret strekker seg.

Straffeloven 1902 benytter også rettsstridsreservasjoner som mer uttrykkelig henviser til andre regler slik at handlingen bare er straffbar om den er i strid med disse. Et eksempel på dette er bruken av ordet «ulovlig», som er tatt i bruk i 26 bestemmelser, se for eksempel § 86 nr. 7 (ulovlig arbeidskonflikt i krigstid), § 91 a (ulovlig informasjonsinnsamling), § 98 (ulovlig endring av statsforfatningen), § 99 (ulovlig hindring av virksomheten til de høyeste statsorganene), § 104 a annet ledd (ulovlig forstyrrelse av samfunnsordenen), § 111 (ulovlig skattlegging), § 115 (ulovlige midler for å oppnå tilståelse i straffesak), § 116 (ulovlig ransaking), § 117 (ulovlig fullbyrding av frihetsstraff mv.), § 122 (ulovlig brevåpning), § 131 (ulovlig frihetsberøvelse), § 138 (ulovlig avbrytelse av kirkelig handling mv.), § 147 (innbrudd), § 151 a (ulovlig tiltvinge seg kontroll over skip eller luftfartøy) og § 162 (ulovlig befatning med narkotika).

Ordet ulovlig vil som regel henviser til underliggende rettsforhold i henhold til lov eller forskrift. Reservasjonen «uberettiget» har et noe videre nedslagsfelt, og kan i tillegg til lov og forskrift også leses som en henvisning til rettsforhold som følger av avtale og instruks, jf. straffeloven 1902 blant annet § 91 annet ledd (uberettiget besittelse av statshemmelighet), § 107 (uberettiget status som stemmeberettiget), § 143 (befatning med lik) og § 145 (brevbrudd). Også «urettmessig» er benyttet i straffeloven 1902 som en henvisning til rettsregler utenfor straffeloven, jf. § 147 a første ledd bokstav c (terrorhandlinger).

Etter departementets syn er det hensiktsmessig å ta i bruk spesielle rettsstridsreservasjoner også i straffeloven 2005. Selv om det legges mye arbeid i den språklige utformingen av den nye loven, er det ikke til å unngå at enkelte bestemmelser vil bli utformet slik at de etter omstendighetene kan favne noe for vidt, uten at det på forhånd er mulig å snevre inn virkefeltet på en tilstrekkelig presis og fleksibel måte. Også den nye loven vil dessuten ha en fragmentarisk karakter slik at det vil være behov for å sammenholde et straffebud med andre rettsregler for å kunne ta stilling til om

en handling er straffbar. I begge tilfeller kan det være hensiktsmessig å gjøre leseren av loven oppmerksom på dette. En kan ikke legge til grunn at allmennheten kjenner til prinsippene for innskrenkende tolking i tilfeller hvor handlingen ikke er rettsstridig. Det er heller ikke alltid en selvfølge at straffebudet må suppleres med andre regler, slik at det bare er handlinger som ifølge disse reglene er ulovlige e. l. som rammes av straffansvar. Departementet går imidlertid inn for noen endringer i lovfestingen av rettsstridsreservasjonen.

Ordet «rettsstridig» vil i straffeloven 2005 bli benyttet for å markere at det er spesielt nærliggende å tolke straffebestemmelsen innskrenkende fordi straffansvaret ellers kan rekke lenger enn lovgiverne tilsiktet. Rettslig sett vil det typisk gjøre seg gjeldende tungtveiende reelle hensyn som etter omstendighetene tilsier at en handling ikke bør rammes av straff, selv om handlingen rammes av lovens ord. Strengt tatt er denne reservasjonen overflødig ved siden av den alminnelige ulovfestede rettsstridsreservasjonen, og den kan i verste fall danne grunnlag for en uriktig oppfatning om at der hvor reservasjonen ikke er tatt inn, er det lovgivers mening at det må foreligge spesielt «tunge» argumenter for at bestemmelsen kan tolkes innskrenkende. Departementet går derfor inn for at rettsstridsreservasjonen brukes med stor varsomhet i straffeloven 2005.

Ordet «rettsstridig» blir i forslaget til straffeloven 2005 ikke benyttet som en henvisning til andre regler som er avgjørende for hvor langt straffansvaret rekke. Dersom gjerningsbeskrivelsen må inneholde en henvisning til andre lover eller en forskrift, slik at det bare er handlinger som er i strid med disse reglene som rammes av straffansvar, nyttes reservasjonen «ulovlig». For eksempel gjelder straffebudet som retter seg mot oppbevaring av narkotika bare ulovlig oppbevaring, og hva som er ulovlig må avgjøres ut fra legemiddeloven. Om mulig er det lagt vekt på å utdype hvilke lover eller forskrifter det vises til.

I noen få straffebud er det behov for en noe bredere henvisning enn det som naturlig følger av ordet «ulovlig». For eksempel kan det være behov for å la straffansvaret kun gjelde for handlinger som er i strid med privatrettslige avtaler eller instruks, og på noen områder kan det være aktuelt å vise til andre normer enn rettsregler, som for eksempel hva som regnes som akseptabel atferd på et bestemt livsområde. I slike tilfeller nyttes reservasjonene «uberettiget» eller «urettmessig». I kapittel 17 om vern av rikets selvstendighet og andre grunnleggende interesser brukes reserva-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

sjonen «uten aktverdig grunn» i enkelte bestemmelser, se punkt 7.9.4.2.

## 2.4 Strafferammer og straffutmåling

I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 132 sluttet departementet seg i det vesentlige til Straffelovkomisjonens forslag om å redusere antall strafferammer fra 16 i straffeloven 1902 til 8 i ny straffelov. Justiskomiteen sluttet seg til dette, jf. Innst. O. nr. 72 (2004–2005) side 28. Departementet holdt det imidlertid åpent om det er behov for en strafferamme på «fengsel inntil 6 måneder» mellom «bot» og «fengsel inntil 1 år». I tillegg ble det foreslått å heve maksimumsstraffen til 30 år for krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 145–147.

Departementet foreslår at også straffeloven 2005 skal inneholde en strafferamme på «fengsel inntil 6 måneder» – mellom «bot» og «fengsel inntil 1 år». Dette er hensiktsmessig for å kunne oppnå en ønsket gradering innenfor det lavere sjiktet av strafferammene. En rekke av bestemmelsene som foreslås videreført har i dag strafferammer på fengsel i 3 eller 6 måneder. I enkelte tilfeller er det foreslått en strafferamme på fengsel inntil 1 år for å åpne for pågripelse og varetektsfengsling – selv om en ren straffverdighetsvurdering skulle tilsi at fengsel i 6 måneder er tilstrekkelig, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 131.

Departementet foreslår i tillegg at maksimumsstraffen settes til 30 år for enkelte særlig grove lovbrudd. Dette gjelder for det første krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord, jf. lovforslaget kapittel 16. For det annet gjelder det for de aller alvorligste terrorhandlinger, jf. lovforslaget kapittel 18. Departementet har vurdert om grove krenkelser av Norges selvstendighet mv. skal kunne straffes med fengsel inntil 30 år. Imidlertid fremmer ikke departementet forslag om dette, se punkt 7.3.8. Maksimumsstraffen på 30 år bør forbeholdes straffebestemmelser der helt spesielle hensyn, som for eksempel internasjonale forpliktelser, gjør seg gjeldende. Slik departementet ser det, er det ved vurderingen snarere slik at en må kreve en særlig god begrunnelse for å åpne for maksimumsstraff på 30 år enn å kreve en begrunnelse for hvorfor en slik strafferamme ikke brukes i enda flere bestemmelser. I Norge er strafferettspleien tuftet på en langvarig human tradisjon. Det ville være uheldig dersom straffeloven 2005 skulle initiere en utvikling – utover det som er strengt nødvendig og adekvat – i retning av å sette straff på fengsel inntil 30 år for stadig flere grove lovbrudd.

På denne bakgrunn foreslås i utkastet til ny straffelov, ved siden av bot, følgende 9 fengselsstrafferammer i de enkelte straffebestemmelsene:

- fengsel inntil 6 måneder
- fengsel inntil 1 år
- fengsel inntil 2 år
- fengsel inntil 3 år
- fengsel inntil 6 år
- fengsel inntil 10 år
- fengsel inntil 15 år
- fengsel inntil 21 år
- fengsel inntil 30 år.

Som fremhevet i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 132 vil dette medføre en formell opp- eller nedkriminalisering for de lovbrudd som i dag har en strafferamme som ikke videreføres. Slike endringer skal ikke – dersom ikke annet uttrykkelig er presisert – medføre endringer i straffutmålingsnivået for det enkelte lovbrudd.

Strafferammene er den hovedsaklige premissleverandør for hvor strengt det er adgang til å straffe. Den alminnelige strafferamme er den ramme som angis i straffebudet i form av bot og/eller fengselsstraff. Normalt angis det bare et maksimum, men enkelte ganger også et særskilt minimum (minstestraft). I *Ot.prp. nr. 90 (2003–2004)* side 125 er det lagt til grunn at en ved utarbeidelsen av ny straffelov fortsatt skal ha et generelt sett moderat straffenivå, hvor man etter forholdene og straffens formål gjør minst mulig bruk av frihetsstraff. I Innst. O. nr. 72 (2004–2005) sluttet justiskomiteen seg til dette, se side 25. I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 130 legger departementet videre til grunn – i tråd med Straffelovkomisjonens forslag – at følgende tre faktorer vil stå sentralt ved fastsettingen av strafferammene:

- hvilken interesse som er angrepet
- resultatet eller virkningen av handlingen
- den utviste skyld.

Sammenfatningsvis uttaler departementet i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 131 følgende:

«Departementet ser det på denne bakgrunn slik at de ordinære strafferammer bør fastsettes med utgangspunkt i eksisterende straffutmålingspraksis, iallfall når denne er så omfattende at det kan tales om et etablert nivå. Særlig legger departementet vekt på ulempene med urealistisk høye strafferammer [...] I lys av ovenstående kommer en likevel neppe utenom at den øvre ramme må fastsettes en del høyere enn eksisterende normalnivå for også å fange opp mer graverende overtredelser av den aktuelle interesse. Men tatt i betraktning at den

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

alminnelige strafferamme nok først og fremst oppfattes slik at den gjenspeiler handlingstypens alminnelige straffverdighet, og at en for vid ramme kan virke drivende på straffenivået, bør påslaget av hensyn til ekstremtilfeller ikke bli for stort.»

I *Innst. O. nr. 72 (2004–2005)* side 25 flg. uttaler en samlet justiskomite at det ikke er ønskelig på et generelt grunnlag å redusere nivået på utmålt straff. Videre uttales at strafferammene må utformes slik at ny og grovere kriminalitet, som ennå ikke reflekteres i rettspraksis, kan straffes tilstrekkelig strengt. Et flertall i komiteen – alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet – ønsker en individbasert tilnærming ved fastsetting av straff, men at den skal være bedre forankret i lovgivers syn på straffenivået enn i dag. Det vises til at domstolene i mange tilfeller kun anvender den nedre del av strafferammen ved utmåling av straff. Dette innebærer at flere av dagens straffebestemmelser gir liten veiledning om hvor straffenivået ved overtredelse reelt sett ligger. Flertallet uttaler at det er et mål å utforme straffeloven slik at den så langt som mulig gir et riktig bilde av de faktiske forhold. Etter flertallets oppfatning bør derfor rettspraksis kunne gi veiledning til utforming av strafferammene i ny straffelov. Det presiseres imidlertid at strafferammene må vurderes konkret i forhold til det enkelte straffebud ved behandlingen av forslag til ny spesiell del i straffeloven.

Departementet legger til grunn at strafferammene må ta høyde for at kriminalitet i fremtiden kan bli gjennomført på en måte som tilsier strengere straff enn det som følger av dagens rettspraksis. Dersom kriminelle miljøer begynner å gjennomføre straffbare handlinger på en mer brutal og organisert måte enn tidligere, må strafferammene som nå foreslås være høye nok til at det kan foretas en hensiktsmessig gradering av slike tilfeller i det øvre sjiktet av strafferammene. Men som justiskomiteen påpeker, bør utformingen av straffebudene og den enkelte strafferamme så langt som mulig gi et riktig bilde av de faktiske forhold. Departementet legger derfor til grunn at de ordinære strafferammene bør fastsettes med utgangspunkt i eksisterende straffutmålingspraksis. Strafferammene bør være mer realistiske, dvs. gi et riktig inntrykk enn i dag av hvilken straff som faktisk blir idømt for det aktuelle lovbruddet. Som fremhevet i *Ot.prp. nr. 90 (2003–2004)* side 131 vil det likevel være nødvendig å fastsette den øvre rammen en del høyere enn et eventuelt eksisterende normalnivå for også å fange opp mer gravevende overtredelser. Dette vil også være nødvendig for å kunne ta høyde for typer av kriminalitet

som ennå ikke reflekteres gjennom rettspraksis. Departementet mener at dette stort sett lar seg forene med en mer realistisk utforming av strafferammene.

Departementet er enig med justiskomiteen i at det ikke er ønskelig på et generelt grunnlag å redusere straffutmålingsnivået. Departementet understreker derfor at når det foreslås en nedjustering av strafferammen for å bringe den mer på linje med hva det etablerte straffutmålingsnivået tilsier, er dette ikke ment å lede til en generell senking av straffutmålingsnivået. Dersom justeringen av strafferammen også skal ha innvirkning på straffutmålingsnivået, sies det i merknadene.

En rekke av de gjeldende minstestrafteforeslås ikke videreført i ny straffelov, se *Ot.prp. nr. 90 (2003–2004)* side 132–140 og *Innst. O. nr. 72 (2004–2005)* side 29. Ved å redusere antallet minstestrafte minsker risikoen for at straffen blir urimelig streng eller at påtalemyndigheten uriktig henlegger saken for å unngå et urimelig resultat. Som en konsekvens av at en rekke minstestrafte ikke forelås videreført, vil en kunne få en reduksjon i straffutmålingsnivået i disse tilfellene. Dette er en ønsket virkning, slik at det i enkeltsaker vil kunne foretas en mildere bedømmelse enn om en stadig hadde vært bundet av minstestrafte.

Departementet går på enkelte områder inn for en skjerpet straff i forhold til i dag, jf. også *Ot.prp. nr. 90 (2003–2004)* side 125 og *Innst. O. nr. 72 (2004–2005)* side 29. Dette gjelder særlig ved familievold (vold i nære relasjoner), seksuelle overgrep (herunder seksualiserte skildringer av barn og voldtektssaker), grov vold samt forsettlig drap. Dette kommer departementet tilbake til i den neste proposisjonen om den spesielle delen i straffeloven 2005. Departementet går dessuten inn for at såkalt «hatkriminalitet» skal straffes strengere enn i dag, se forslaget til § 77 bokstav i.

Departementet har søkt å rette opp skjevheter i strafferammer og straffutmålingsnivået mellom ulike kategorier av kriminalitet. En side av denne straffverdighetsvurderingen er forholdet mellom forskjellige typer av lovovertridelser (ekvivalensvurdering) – veiing av de ulike straffebudene mot hverandre – slik at strafferammene for ulike lovbrudd skal stå i et rettførdig forhold til hverandre. En slik sammenlikning mellom forskjellige interesser er utfordrende, se *NOU 2002: 4* side 154–155 og 124–126 og *Ot.prp. nr. 90 (2003–2004)* side 128–131. Såvel Straffelovkommisjonen som departementet deler de interesser straffelovgivningingen skal beskytte inn i tre nivåer: De mest beskyttelsesverdige interesser er selve samfunnsordenen og enkeltpersoners liv (nivå 1), dernest om angrepet



gjelder det felles livsgrunnlag (miljøet) eller enkeltpersoners fysiske integritet (nivå 2), eller om det gjelder den psykiske integritet eller økonomiske interesser (nivå 3). Straffelovkommisjonen har gjennomført ekvivalensvurderingen ved at strafferammen har vært tatt opp til selvstendig vurdering for hvert enkelt straffebud, samt ved enkelte tverrgående vurderinger av forholdet til både likeartede og ulikeartede straffebud, se NOU 2002: 4 side 154. Det klareste eksempel på en slik tverrgående vurdering finnes i kommisjonens vurderinger av strafferammene for narkotikalovbrudd, se utredningen side 337. Men utover det er det vanskelig å finne tilfeller hvor kommisjonen i stor grad har vektlagt en slik ekvivalensvurdering ved fastsetting av strafferammene.

Departementet har ved utformingen av den spesielle delen til straffeloven lagt til grunn de momenter ved ekvivalensvurderingen som er fremhevet i NOU 2002: 4 og Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). Ved likeartede straffebud er vurderingen enklere, slik at det i særlig grad er ved ulikeartede straffebud at vurderingene kan by på atskillig tvil. I den grad departementets sammenligning av de ulike straffebud har avdekket utilsiktede store forskjeller i strafferammene eller at det gjeldende straffutmålingsnivået har urimelige skjevheter, er dette søkt justert slik at straffnivået er forholdsmessig. Disse spørsmålene behandles i tilknytning til de enkelte straffebestemmelsene.

På områder der det er ønskelig å endre det gjeldende straffutmålingsnivået, kan det gjennomføres på tre måter. For det første kan det innføres minstestraffer. Men som nevnt overfor er hovedtrekket at bruk av minstestraff reduseres kraftig i tråd med føringene i Ot.prp. nr. 90 (2003–2003) side 136 flg. For det annet kan strafferammen høynes. Imidlertid er det ikke sjelden at den aktuelle strafferammen allerede «stanger i taket», dessuten vil en slik gjennomføringsmåte ofte stå i strid med målsettingen om mer realistiske strafferammer. For det tredje vil straffenivået kunne endres ved uttalelser i motivene om hva lovgiver regner som et ønskelig straffutmålingsnivå – slik at det når straffeloven 2005 settes i kraft må etableres et nytt nivå i forhold til det aktuelle straffebudet eller lovbruddskategorien. Som hovedregel er det dette siste alternativet departementet har valgt.

## 2.5 Utdyping av prinsipper om bruk av straff

I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 7 er prinsippene for kriminalisering behandlet nærmere, og

dette ligger til grunn for arbeidet med den spesielle delen i straffeloven 2005. Anvendelsen av prinsippene har reist ett spørsmål som det er behov for å drøfte mer utførlig. Ved vurderingen av om en straffebestemmelse i straffeloven 1902 skal videreføres eller ikke, må det ofte tas stilling til hvilken betydning det skal ha at den aktuelle bestemmelsen er lite anvendt i praksis. *Straffelovkommisjonen* begrunner i delutredning VII ofte forslag om ikke å videreføre bestemmelser i straffeloven 1902 med at bestemmelsen er lite anvendt. Noen ganger er tilsynelatende dette momentet det avgjørende, se for eksempel kommisjonens begrunnelse i tilknytning til straffeloven 1902 §§ 160, 356, 371, 404, 405 og 411. Men som oftest er momentet om at bestemmelsen er lite anvendt ett av flere momenter som taler for at den ikke videreføres.

Etter departementets syn kan det ikke sies at det forhold at en bestemmelse er lite brukt, uten videre med tyngde taler for at bestemmelsen ikke bør videreføres. At en bestemmelse er lite brukt behøver ikke det bety at den er overflødig, men kan skyldes andre årsaker.

For det første kan det være slik at selv om en bestemmelse er lite brukt, er den like fullt virkningsfull, enten som handlingsnorm eller verdimarkør. En bestemmelse kan være lite anvendt av domstolene eller av påtalemyndigheten, nettopp fordi den har en høy etterlevelsesprosent. Som straffebestemmelse når den altså sitt formål.

Dernest kan de interesser som straffebudet skal verne være så viktige at det er lite relevant om det har vært mye eller lite anvendt. Mange av bestemmelsene til vern om rikets selvstendighet mv. gir eksempler på det, se forslaget til loven kapittel 17. Hertil kommer at en straffebestemmelse som er lite brukt, kan gi grunnlag for å kunne anvende straffeprosessuelle tvangsmidler. Flere av bestemmelsene som verner om rikets selvstendighet mv, fyller også denne funksjonen.

Videre vil flere av de normene som et straffebud gir uttrykk for, støttes fullt ut eller langt på vei av sosiale eller moralske normer som viser til samme terskel. Dette kan være en årsak til at straffebudet i liten grad blir brukt eller har virkning utover det som allerede følger av sosiale eller moralske normer. Det kan for eksempel vises til kommisjonens argumentasjon knyttet til straffeloven 1902 § 340 om straff for ikke å melde fra om funn av et bortkommet barn, se delutredning VII side 417.

En annen mulig årsak til at straffebud sjelden blir benyttet, kan være at selve utformingen medfører at bestemmelsen blir lite praktikabel. Som kommisjonen fremhever er dette for eksempel

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

langt på vei tilfelle i forhold til straffeloven 1902 § 154, se delutredning VII side 401.

Straffebestemmelsens virkeområde kan også være av en slik karakter at overtredelser vanskelig lar seg avdekke – etterforskningen blir problematisk og det fremkommer sjelden tilstrekkelig bevis for å reise tiltale.

At et straffebed er lite brukt, kan også henge sammen med at bestemmelsen er preget av en annen tid og andre samfunnsforhold, og som derfor har mistet sin betydning. Kommisjonen anlegger for eksempel slike betraktninger i tilknytning til spørsmålet om videreføring av straffeloven 1902 §§ 130, 134, 234, 240 og 300.

I enkelte tilfeller kan en årsak til at en straffebestemmelse blir lite anvendt, ligge i «spenningsforholdet» til menneskerettighetene, især ytringsfriheten – slik som bestemmelsen om straff for offentlig forherligelse av lovbrudd, jf. straffeloven 1902 § 140.

Overlapping med andre bestemmelser i straffeloven kan gjøre at et straffebed i liten grad blir aktualisert, jf. for eksempel straffeloven 1902 § 385

om straff for den som under slagsmål griper etter kniv. Mer vanlig er det at særregler i spesiallovgivningen etter hvert har konsumert virkeområdet til den aktuelle bestemmelsen i straffeloven. Dette gjør seg for eksempel gjeldende i forhold til straffeloven 1902 §§ 152 (forurensing av drikkevann), 218 første ledd nr. 1 (omsorgssvikt), 273 (vilddende prispåvirkning), 295 og 296 (åger), 359 første ledd nr. 1 (tilbud om helseskadelige næringsmidler), 360–363 (annen misbruk ved ansetning av legemidler og næringsmidler), 365 (overtredelse av sikkerhetsforskrifter) og 370 (krenkelse av patent- og varemerkevern mv.).

Departementet mener at det på denne bakgrunn ikke uten videre kan legges til grunn at en bestemmelse ikke bør videreføres fordi den har vært lite anvendt av domstolene eller påtalemyndigheten. Departementet vil derfor være varsom med å tillegge dette momentet avgjørende betydning uten en nærmere vurdering av årsakene til at straffebestemmelsen i praksis har hatt et lite nedslagsfelt. Slike vurderinger foretas i merknadene til den enkelte bestemmelsen.

## 3 Internasjonalisering av straffelovgivningen

### 3.1 Innledning

---

Internasjonale forpliktelser setter i stadig større grad premisser for vurderingene av hvilke handlinger som skal kunne straffes, og for hvor streng straff som skal kunne anvendes. Utviklingen av nye internasjonale instrumenter på strafferettens område har skutt fart de siste 20 årene. I de første 80 årene fra straffeloven 1902 ble satt i kraft i 1905, sluttet Norge seg til drøyt 20 konvensjoner og andre internasjonale forpliktelser som påvirker straffeloven. Et tilsvarende antall har kommet til de siste 20 årene, og over 15 av dem de siste 10 årene. Dette omfatter ikke bare folkerettslige instrumenter som uttrykkelig forplikter medlemsstatene til å gjøre bestemte handlinger straffbare, men også instrumenter som oppstiller krav om så effektive sanksjoner mot lovbrudd at de etter norsk rett bare kan oppfylles ved at det oppstilles et straffansvar. Mer enn før synes det som om de internasjonale forpliktelsene forutsetter eller i hvert fall gjør det hensiktsmessig at straffebestemmelsene som gjennomfører dem i nasjonal rett, utformes slik at ordlyden i loven i stor grad gjengir teksten i konvensjonen mv.

Utviklingen gjør at de norske lovgiverne ved vedtakelsen av en ny straffelov ikke utelukkende kan bygge på nasjonale rettspolitiske vurderinger av hvilke handlinger som er straffverdige. På enkelte områder gjør de internasjonale forpliktelsene nå seg så sterkt gjeldende at det kun er mindre valg som er overlatt til de nasjonale lovgiverne. I proposisjonen her er forslagene til kapittel 16 om folkemord mv. og kapittel 18 om terrorhandlinger de viktigste eksempler på det.

Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) behandlet i kapittel 5 straffelovgivningens forhold til internasjonale menneskerettigheter og folkeretten ellers. Fremstillingen var konsentrert om den betydning menneskerettighetene har for utforming av straffelovgivningen. Fremstillingen nedenfor supplerer kapittel 5 og gir en kortfattet oversikt over kriminalitetsområder der internasjonale instrumenter er med på å bestemme innholdet i straffebestemmelsene i den spesielle delen i straffeloven 2005. Den nærmere gjennomføringen av de enkelte internasjonale instrumentene vil bli behandlet i merkna-

dene til lovforslagets enkelte bestemmelser. Deretter kommenteres kort forholdet mellom internasjonal alminnelig strafferett og den alminnelige delen i straffeloven 2005, før det til slutt pekes på hvordan folkerettslige forpliktelser kan påvirke utformingen av den spesielle delen i straffeloven 2005.

Folkerettslige forpliktelser gjør seg også gjeldende ved tolkningen av straffebestemmelser som gjennomfører forpliktelsene, se for eksempel merknadene til de enkelte bestemmelsene i kapittel 16.

### 3.2 Oversikt over kriminaliseringsforpliktelsene og organisasjonene de fremforhandles i

---

De internasjonale instrumentene som pålegger statene en plikt til å straffe bestemte handlinger, forhandles frem i forskjellige internasjonale organisasjoner. FN, Europarådet og EU står særlig sentralt.

FN har gjennom årene spilt en sentral rolle i utviklingen av internasjonale instrumenter for å bekjempe ulike typer alvorlig kriminalitet. Blant annet er det vedtatt konvensjoner om bekjempelse av menneskehandel, narkotikalovbrudd, rasediskriminering, folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten, flykapring, gisseltaking, forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer, tortur og annen grusom eller nedverdiggende behandling, uautorisert befatning med nukleært materiale, narkotikalovbrudd og annen alvorlig grenseoverskridende kriminalitet. De senere årene har bekjempelsen av terrorhandlinger stått sentralt, og det er fremforhandlet en konvensjon om bekjempelse av finansiering av terrorisme i tillegg til flere sikkerhetsrådsresolusjoner som pålegger statene blant annet å kriminalisere nærmere bestemte terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger (se merknadene til kapittel 18).

Europarådet konsentrerte seg lenge om beskyttelsen av menneskerettigheter og internasjonalt straffeprosessuelt samarbeid, men har fra slutten av 1970-tallet og særlig i de senere årene

også lagt ned mye arbeid i konvensjoner og andre instrumenter som setter krav til medlemslandenes materielle strafferett. Sentrale satsingsområder har vært bekjempelse av terrorisme og finansiering av terrorisme, tortur og nedverdiggende behandling, hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger, narkotikalovbrudd, korrupsjon, datakriminalitet og menneskehandel. Mer nylig har Europarådet engasjert seg for å bekjempe seksuell utnyttning og misbruk av barn.

I EU hører politisamarbeidet og det rettslige samarbeidet i straffesaker hjemme i den såkalte tredje søyle, som har karakter av et mellomstatlig samarbeid. Dersom den nye reformtraktaten trer i kraft vil imidlertid også politi- og strafferettssamarbeidet i hovedsak bli behandlet etter fellesskapsmetoden. Det overordnede målet er å opprette et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet. Justispolitikken i EU skal sikre realiseringen av det indre markedet ved at grenseoverskridende kriminalitet ikke står i veien for de fire friheter, men innebærer også tiltak som rekker videre enn å legge til rette for et indre marked. Tiltakene mot terror og datakriminalitet er eksempler på det.

Det justispolitiske samarbeidet skjøt fart ved at det ble gjort til en del av EU-samarbeidet ved Maastricht-traktaten og videreutviklet i Amsterdam-traktaten på slutten av 1990-årene. Samarbeidet har blitt ytterligere institusjonalisert blant annet gjennom Eurojust (samarbeid mellom påtalemyndighetene i medlemslandene) og Europol (som bistår medlemsstatene med etterretning og analyser av alvorlig kriminalitet).

Et effektivt politisamarbeid og samarbeid i straffesaker kan forutsette en viss harmonisering av medlemsstatenes straffelovgivning. Samarbeidet skaper behov for et noenlunde sammenfallende syn på hva som skal anses som straffbare handlinger innenfor de kriminalitetsområdene samarbeidet gjelder. I enkelte tilfeller er det også behov for et mer ensartet syn på om et straffbart forhold skal anses som en nærmere bestemt form for alvorlig kriminalitet. For eksempel oppstiller den europeiske arrestordren, som gir regler om overlevering av personer mellom medlemslandene som ledd i strafforfølgning, særlig effektive regler for visse typer lovbrudd (blant annet terrorhandlinger).

Harmoniseringen, særlig i form av såkalte rammebeslutninger, har direkte rettslig betydning bare for medlemsstatene. Eksempler på strafferettslige rammebeslutninger fra de senere år er Rådets rammebeslutninger om bekjempelse av organisert kriminalitet, terrorisme og styrking av beskyttelsen mot pengefalsk. De kan likevel få innvirkning på utformingen av den spesielle delen i

straffeloven 2005. Den organiserte kriminalitetens globale karakter gjør at ny norsk straffelovgivning langt på vei bør svare til lovgivningen i blant annet de andre nordiske landene. For eksempel vil det kunne gi uheldige signaler om den norske straffeloven inneholder mindre strenge bestemmelser om terrorhandlinger og organisert kriminalitet enn den harmoniserte lovgivningen i EU-landene. I prinsippet kan en slik utvikling skape fare for at kriminelle organisasjoner vil bruke Norge som base for sine ulovlige aktiviteter, og mildere eller vesentlig annerledes lovgivning i Norge kan på sikt gjøre det vanskelig for Norge å ta effektivt del i ulike former for strafferettslig og straffeprosessuelt samarbeid. Foruten Schengen-samarbeidet har Norge i dag samarbeidsavtaler med EU om Eurojust, Europol, den europeiske arrestordren og om gjensidig bistand i straffesaker.

I arbeidet med den spesielle delen i straffeloven 2005 har departementet derfor tatt i betraktning de rammebeslutningene som EU har vedtatt på det strafferettslige området, og de har regelmessig blitt tillagt vekt i vurderingen av hvordan de tilsvarende norske reglene bør utformes. For eksempel har den norske definisjonen av terrorhandlinger klare likhetstrekk med definisjonen av terrorhandlinger i rammebeslutning 2002/548/RIA, se lovforslaget § 131. At Norge ikke er medlem i EU, gjør likevel at vi i forhold til EU-instrumentene har en mulighet til å foreta avvikende rettspolitiske vurderinger der dette fremstår som hensiktsmessig. Et eksempel på dette er at det norske forslaget til definisjon av terrorhandlinger, i motsetning til det som følger av rammebeslutningen, ikke inkluderer enkelte former for grovt skadeverk i oppregningen av hva som kan utgjøre en terrorhandling dersom den blir begått med terrorhensikt. Begrunnelsen er at en slik regel kan favne for vidt, og gjøre for eksempel skadevoldende demonstranter til terrorister.

Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet kan medføre behov for å endre norsk straffelovgivning. Dersom en rammebeslutning er Schengen-relevant, vil Norge være forpliktet til å gjennomføre den i norsk rett. For eksempel gjorde en rammebeslutning om ulovlig innreise, transitt og ulovlig opphold (2002/946/RIA) det nødvendig å endre straffebestemmelsen i utlendingsloven § 47.

Det pågår for tiden en diskusjon innad i EU om straffereaksjoner også kan fastsettes i medhold av EU-traktatens bestemmelser, herunder bestemmelser som regulerer det indre marked. Norges holdning er under enhver omstendighet at slike bestemmelser ikke vil være EØS-relevante og derfor ikke bindende for Norge.

*Nordisk* samarbeid omfatter etter Helsingforsavtalen 23. mars 1962 også strafferetten (artikkel 5). Samarbeidet omfatter både etterforskning og irettføring av straffbare handlinger som er begått i et nordisk land, og utvikling av ny straffelovgivning med straffereaksjoner. Flere nordiske land har i de senere år foretatt fullstendige revisjoner av sin alminnelige straffelov, men dette er ikke skjedd som ledd i noe formalisert samarbeid med de andre nordiske land. Departementet har under arbeidet med enkelte straffebud i straffeloven 2005 tatt i betraktning løsninger som er valgt i andre nordiske land.

### 3.3 Forholdet mellom alminnelig internasjonal strafferett og norsk alminnelig strafferett

De folkerettslige instrumentene som pålegger statene å ta i bruk straff for å bekjempe nærmere bestemte handlinger, varierer en god del i detaljnivå. Enkelte konvensjoner mv. går ganske langt i å oppstille krav til hvordan regler om medvirkning, forsøk og subjektiv skyld skal utformes. For eksempel inneholder Roma-vedtektene del 3 alminnelige strafferettslige prinsipper som Den internasjonale straffedomstolen skal anvende. Her finner man blant annet bestemmelser om legalitetsprinsippet, prinsippet om at lover ikke skal ha tilbakevirkende kraft, medvirkningsansvar og forsøk, strafferettslig lavalder, betydningen av at man har handlet i offisiell stilling, overordnetes ansvar for underordnetes handlinger og betydningen av å ha handlet under kommando. Videre finnes bestemmelser om foreldelse, skyldkrav, straffrihetsgrunner og faktisk og rettslig uvitenhet (villfarelse). Tilsvarende spørsmål oppstår i forhold til en del andre internasjonale forpliktelser, blant annet i de til sammen 16 konvensjonene og protokollene om endringer av konvensjonene i FN-regi om bekjempelse av terrorisme.

I slike tilfeller oppstår det spørsmål om bestemmelsene i den alminnelige delen i straffeloven 2005 gjennomfører forpliktelsene på en tilstrekkelig måte, eller om det er behov for særlige regler om subjektiv skyld, medvirkning og forsøk mv. Prinsipielt sett må dette avgjøres gjennom en tolkning av den enkelte konvensjonen mv., og lar seg ikke fastslå generelt. Detaljpregede spørsmål vil bli drøftet særlig i merknadene til kapittel 16 om krigsforbrytelser mv. og kapittel 18 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Departementets utgangspunkt er at de alminnelige reglene i loven bør gjelde med mindre det kan lede til at mulighe-

ten til å strafforfølge er mindre enn det som følger av konvensjonen mv. Hovedinntrykket er at den alminnelige delen i straffeloven 2005 i det alt vesentlige gjennomfører de alminnelige straffevilkårene i internasjonale instrumenter på en måte som gjør særregler overflødige.

### 3.4 Påvirkningen av innholdet i og utformingen av straffebudene

Bestemmelsene i den spesielle delen i straffeloven 1902 er som regel syntetisk utformet, dvs. at de har en generell form og er lite detaljerte. For eksempel retter straffeloven 1902 § 233 første ledd seg mot den som forsettlig forvolder en annens død, uavhengig av hvordan drapet utføres eller hva som var motivasjonen bak det. Den syntetiske utformingen har gjort at straffeloven 1902 i mange tilfelle har vært i stand til å fange opp nye overtredelsesformer uten lovendringer. Tilsvarende har det ofte vært mulig å gjennomføre internasjonale forpliktelser ved såkalt passiv transformasjon, dvs. ved å konstatere at plikten til å ta i bruk straff allerede er oppfylt gjennom en eller flere generelle straffebestemmelser. Dermed har det vært mulig å ratifisere flere konvensjoner uten å vedta lovendringer. I andre tilfeller er det konstatert at enkelte sider av plikten til å oppstille straff for visse handlinger ikke er oppfylt, slik at det kun er fremmet forslag om lovendringer som fanger opp «underdekningen». Gjennomføringen av folkerettslige forpliktelser for å bekjempe terrorhandlinger er illustrerende. På 1990-tallet vurderte Sikkerhetsutvalget om det burde foreslås egne straffebud som rettet seg mot terrorhandlinger for eksempel i form av drap, trusler og frihetsberøvelse. Under henvisning til de generelle straffebudene som rammer slike handlinger konkluderte utvalget med at norsk straffelovgivning «antas å inneholde straffebud som rammer alle de typer handlinger som terrorister kan tenkes å utføre», jf. NOU 1993: 3 Strafferettslige regler i terroristbekjempelse side 20.

Å benytte mulighetene som syntetiske straffebud gir til å gjennomføre folkerettslige forpliktelser gjennom passiv transformasjon, eventuelt kombinert med enkelte supplerende lovendringer, har både fordeler og ulemper. Fordelene består først og fremst i at man i forbindelse med ratifikasjonen sparer en lovgivningsprosess, eventuelt at lovforslagene blir mindre omfattende enn ellers. Dersom passiv transformasjon er tilstrekkelig kan ratifikasjon derfor finne sted hurtigere, med de fordeler dette gir. Ofte vil det være en fordel om enkelte nasjoner kan opptre særlig aktivt og hurtig i ratifi-

kasjonsprosessen, for på den måten å skape en dynamikk som trekker andre stater med slik at konvensjonen mv. trer i kraft. At ikke enhver ny kriminaliseringsforpliktelse resulterer i et eget straffebud, bidrar også til at straffelovgivningen blir mindre fragmentarisk, ikke så omfattende og mer oversiktlig. En mer utstrakt bruk av spesialiserte bestemmelser kan dessuten lede til at flere straffebestemmelser overlapper hverandre, noe som reiser spørsmål om de alle kan anvendes samtidig på samme straffbare forhold (konkurrens).

Etter hvert som omfanget av de folkerettslige forpliktelsene til å ta i bruk straff har økt de siste tiårene, har imidlertid også ulempene med denne gjennomføringsmåten blitt tydeligere. Passiv transformasjon gjør at gjennomføringen av den internasjonale forpliktelsen blir mindre synlig. Etter hvert som det blir stadig vanligere at det opprettes overvåkingsorganer for å undersøke om den enkelte stat har gjennomført forpliktelsene på en dekkende måte, har det vist seg vanskeligere å få aksept for at en folkerettslig forpliktelse til å strafflegge en bestemt handling er godt nok gjennomført ved å vise til en generell bestemmelse som også rammer en rekke andre handlinger. Dette kan til dels skyldes at overvåkingsorganer naturlig nok har begrensede kunnskaper om særtrekk ved norsk strafferett, som for eksempel et selvstendig og vidtrekkende medvirkningsansvar. Det er uheldig, og kan bidra til å undergrave formålet med den internasjonale forpliktelsen, om det festner seg et inntrykk av at Norge ikke har tatt våre forpliktelser tilstrekkelig på alvor. I verste fall kan det lede til at vi mister muligheten til selv å iredteføre svært alvorlige straffbare handlinger i det norske rettsvesenet, og i stedet må overlate strafforfølgingen til internasjonale domstoler, går glipp av muligheten til å bistå internasjonale domstoler ved å overta strafforfølgingen i en sak, eller blir forpliktet til å utlevere den siktede (hvis vedkommende ikke er norsk statsborger) til strafforfølging i andre stater.

En annen ulempe med passiv transformasjon er at det kan være vanskeligere å beholde oversikten over hvilke internasjonale forpliktelser som en generell straffebestemmelse gjennomfører i norsk rett. Det skaper fare for at man i forbindelse med fremtidig lovarbeid endrer bestemmelsen slik at den utilsiktet ikke lenger gjennomfører forpliktelsen på en dekkende måte, og fare for at påtalemyndigheten og domstolene ikke ser den internasjonale forpliktelsen i en konkret straffesak og dermed ikke følger opp forpliktelsene i praksis. Det har under arbeidet med den spesielle delen i straffeloven 2005 vært en utfordring å kartlegge hvilke

folkerettslige forpliktelser som er gjennomført i generelle straffebud. En mer utstrakt bruk av spesialiserte straffebestemmelser gjør det lettere å bevare bevisstheten om hvilke bestemmelser som tjener til å gjennomføre forskjellige konvensjonsforpliktelser.

En mer utstrakt bruk av spesialiserte straffebud for å gjennomføre folkerettslige forpliktelser har også den fordelen at straffansvaret ikke blir mer omfattende enn nødvendig. I en del tilfeller vil internasjonale instrumenter kreve at statene tar i bruk straff for handlinger som vi etter en nasjonal rettspolitisk vurdering neppe ville gjort straffbare. Ikke minst gjelder dette i forhold til forberedelses-handlinger, dvs. handlinger som kan tjene til forbedelse av en umiddelbart samfunnsskadelig handling, men som ikke i seg selv oppfyller skadefølgeprinsippet og andre vilkår for å ta i bruk straff slik disse er forklart i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 7 særlig side 88 flg. Når det ikke anses som ønskelig å innføre syntetiske straffebud som rammer forberedelse til for eksempel enhver type drap, kan det være hensiktsmessig å utforme et eget straffebud om terrorhandling i form av drap, og gjøre forberedelse til slike drap straffbart. Tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende i forhold til valg av strafferamme – i stedet for å åpne for straff av fengsel inntil 30 år for drap generelt, kan en slik straff reserveres for noen helt få typer drap i form av for eksempel folkemord og grove terrorhandlinger.

En mer utstrakt bruk av spesialiserte straffebestemmelser får dessuten bedre frem at bestemmelsene må tolkes på bakgrunn av og i samsvar med den internasjonale forpliktelsen. Det som er sagt foran om forholdet mellom den alminnelige delen av straffeloven 2005 og alminnelige regler i folkerettslige instrumenter viser at poenget ikke skal overdrives, ofte vil forhandlingsresultatet være et kompromiss som gir den enkelte stat frihet til selv å velge hvordan forpliktelsen skal gjennomføres. Fremveksten av organer som kontrollerer hvordan den enkelte stat har gjennomført forpliktelsene vil på den annen side føre til at innholdet i konvensjonene oftere enn før blir presisert i ettertid. Det kan være lettere å ta hensyn til slik praksis dersom den norske straffebestemmelsen i sin utforming ligger tett opp til artikkelen som et overvåkingsorgan mv. har uttalt seg om. Det er ikke like lett å tolke et generelt straffebud, som gjerne har fått sitt innhold fastlagt gjennom norsk rettspraksis, på en ny måte i lys av slik praksis.

Et siste argument for i større grad å gjennomføre folkerettslige forpliktelser med mindre syntetiske straffebestemmelser, er at en slik tilnærming

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

kan lette internasjonalt rettslig samarbeid i straffesaker, for eksempel i form av utlevering og annen gjensidig bistand til og fra Norge. I mange sammenhenger stilles det som vilkår for å samarbeide at det dreier seg om forhold som er straffbare i begge stater, eventuelt også at det dreier seg om en nærmere bestemt type straffbar handling med en viss øvre strafferamme. At vi lettere kan vise hvordan vi har gjennomført folkerettslige forpliktelser, gjør det lettere å vurdere om vilkårene for samarbeid er oppfylt. Dette kan bidra til at domstolene og påtalemyndigheten får bedre og raskere bistand fra myndighetene i andre stater, og lette norsk politis og andre rettshåndhevende myndigheters operative samarbeid med deres utenlandske motparter.

Departementet ser det ikke slik at forholdene det er gjort rede for ovenfor tilsier at den passive transformasjonen prinsipielt bør forlates. Men gode grunner taler for at det i større grad bør treffes et bevisst og begrunnet valg av hvilken metode som er best egnet til å gjennomføre den aktuelle internasjonale forpliktelsen. Departementet vil

særlig fremheve fordelene med spesialiserte straffebud når det dreier seg om folkerettslige forpliktelser som det er særlig viktig å kunne dokumentere at er gjennomført på en dekkende og lojal måte i Norge. I proposisjonen her gjør dette hensynet seg særlig gjeldende i forhold til kapittel 16 om folkemord mv., og kapittel 18 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. I begge tilfeller dreier det seg om handlinger som i det alt vesentlige allerede kan straffes strengt i medhold av generelle straffebud. Erfaring tilsier imidlertid at det ikke alltid er lett å bli hørt med dette, slik at det oppstår fare for at Norge mister muligheten til selv å iretteføre slike lovbrudd, jf. fremstillingen foran. Ønsket om å unngå en slik situasjon har ført til at straffebestemmelsene i disse kapitlene språklig sett ligger tettere opp til, og har fått en mer spesialisert og detaljert utforming enn de ellers ville ha fått. En slik tilnærming gjør det mulig å opprettholde tradisjonen med syntetiske straffebestemmelser i andre kapitler som ikke på samme måte er påvirket av internasjonale forpliktelser.

## 4 Lovfesting av skjerpene og formildende omstendigheter i straffutmålingen

### 4.1 Innledning

Straffeloven 1902 inneholder lite av generelle regler om hvilke omstendigheter som skal tillegges vekt ved utmåling av straff innenfor de alminnelige strafferammer. Det er også få bestemmelser om hva som generelt er å anse som skjerpene eller formildende omstendigheter. Norsk straffutmålingspraksis er i hovedsak basert på domstolens praksis, først og fremst Høyesteretts avgjørelser.

I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 156 uttalte departementet at det under arbeidet med straffelovens spesielle del ville komme tilbake til spørsmålet om å ta inn i straffeloven 2005 generelle regler om hvilke omstendigheter som skal trekke i skjerpene eller formildende retning ved straffutmålingen. I proposisjonen her følges spørsmålet opp.

Straffelovkommisjonen fremmet ikke forslag til slike regler. Ved tidligere høringer har det derfor vært begrenset foranledning til å uttale seg om spørsmålet. Selv om departementet i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 156 gikk inn for å innføre generelle regler om formildende og skjerpene omstendigheter, og fikk tilslutning til dette ved behandlingen i Justiskomiteen (Innst. O. nr. 72 (2004–2005) side 34), ønsket departementet en bred diskusjon om hvorvidt slike regler bør gis og hvordan reglene i så fall bør utformes. Departementet sendte forslag til nye regler på høring 31. august 2005.

Departementet mener det er grunn til å justere straffutmålingspraksis i enkelte typer saker. I noen tilfeller er det grunn til å skjerpe straffen, for eksempel for drap, grov vold, grove seksuallovbrudd og hatmotivert kriminalitet. I andre tilfeller er det grunn til det motsatte. Dette vil departementet komme tilbake til under behandlingen av de aktuelle straffebestemmelsene.

### 4.2 Bakgrunnen for forslagene

#### 4.2.1 Gjeldende rett

Norsk rett har ingen alminnelige bestemmelser om hvilke forhold det skal legges vekt på ved utmålingen av straff. Straffutmålingen skjer i dag på

bakgrunn av en straffutmålingstradisjon som i hovedsak har blitt til gjennom rettspraksis.

Selv om dagens straffutmålingstradisjon innrømmer rettsanvenderen stor grad av frihet med hensyn til fastsettelse av en passende straff i den konkrete saken, har det utviklet seg normer for straffutmålingen. Høyesterett har hatt, og har også etter at to-instansreformen trådte i kraft i 1995, en sentral rolle ved fastleggingen av straffenivået, hvilke momenter som er relevante ved straffutmålingen og hvilken vekt de ulike momentene skal tillegges.

Selv om hvert tilfelle til en viss grad må vurderes konkret, og de enkelte trekk ved handlingen og lovbrøtters personlighet må ses i sammenheng med de øvrige faktorene, har det utkrystallisert seg enkelte momenter som generelt kommer i betraktning når domstolene utmåler straffen innenfor strafferammen.

#### 4.2.2 Kort om nordisk rett

Sverige og Finland har lenge hatt generelle regler om hvilke omstendigheter som virker skjerpene og formildende ved straffutmålingen. I den svenske Brottsbalken finnes regelen om straffskjerpene omstendigheter i 29 kapittel 2 §. Ved en lovendring i 1994 fikk bestemmelsen blant annet et nytt nr. 7 som fastsetter rasistisk motivering mv. som en generell straffskjerpene omstendighet.

Danmark hadde inntil nylig samme ordning som Norge. I 2002 foreslo det danske Straffelovrådet i betenkning nr. 1424 om «Straffastsættelse og strafferammer» at det skulle innføres generelle straffutmålingsregler. I betenkningens alminnelige del side 287–291 ble det foreslått at det i dansk straffelov §§ 81 og 82 skulle tas inn bestemmelser om hvilke omstendigheter som skal tillegges vekt i henholdsvis straffskjerpene og formildende retning. Forslaget ble vedtatt i Folketinget 31. mars 2004. Bestemmelsen om skjerpene omstendigheter lyder slik:

«§ 81. Det skal ved straffens fastsættelse i almindelighed indgå som skærpene omstendighed,



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

1. at gerningsmanden tidligere er straffet af betydning for sagen,
2. at gerningen er udført af flere i forening,
3. at gerningen er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet,
4. at gerningsmanden tilsigtede, at gerningen skulle have betydelig alvorligere følger, end den fik,
5. at gerningsmanden har udvist særlig hensynsløshed,
6. at gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende,
7. at gerningen har baggrund i den forurettedes lovlige ytringer i den offentlige debat,
8. at gerningen er begået i udførelsen af offentlig tjeneste eller hverv eller under misbrug af stilling eller særligt tillidsforhold i øvrigt,
9. at gerningsmanden har fået en anden til at medvirke til gerningen ved tvang, svig eller udnyttelse af dennes unge alder eller betydelige økonomiske eller personlige vanskeligheder, manglende indsigt, letsind eller et bestående afhængighedsforhold,
10. at gerningsmanden har udnyttet forurettedes værgeløse stilling,
11. at gerningen er begået af en person, der udstår straf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter,
12. at gerningen er begået af en tidligere indsats over for institutionen eller en person med ansættelse ved institutionen.»

Den danske bestemmelsen om formildende omstendigheter lyder slik:

«§ 82. Det skal ved straffens fastsættelse i almindelighed indgå som formildende omstændighed,

1. at gerningsmanden ikke var fyldt 18 år, da gerningen blev udført,
2. at gerningsmanden har høj alder, når anvendelse af den sædvanlige straf er unødvendig eller skadelig,
3. at gerningen grænser til at være omfattet af en straffrihedsgrund,
4. at gerningsmanden har handlet i undskyldelig uvidenhed om eller undskyldelig misforståelse af retsregler, der forbyder eller påbyder handlingens foretagelse,
5. at gerningen er udført i en oprørt sindstilstand, der er fremkaldt af forurettede eller personer med tilknytning til denne ved et uretmæssigt angreb eller en grov fornærmelse,
6. at gerningen er begået som følge af tvang, svig eller udnyttelse af gerningsmandens unge alder eller betydelige økonomiske eller personlige vanskeligheder, manglende

indsigt, letsind eller et bestående afhængighedsforhold,

7. at gerningen er begået under indflydelse af stærk medfølelse eller sindsbevægelse, eller der foreligger andre særlige oplysninger om gerningsmandens sindstilstand eller omstændighederne ved gerningen,
8. at gerningsmanden frivilligt har afværget eller søgt at afværge den fare, der er forvoldt ved den strafbare handling,
9. at gerningsmanden frivilligt har angivet sig selv og aflagt fuldstændig tilståelse,
10. at gerningsmanden har givet oplysninger, som er afgørende for opklaringen af strafbare handlinger begået af andre,
11. at gerningsmanden har genoprettet eller søgt at genoprette den skade, der er forvoldt ved den strafbare handling,
12. at gerningsmanden på grund af den strafbare handling frakendes en af de i § 79 omhandlede rettigheder eller påføres andre følger, der kan sidestilles med straf,
13. at straffesagen mod gerningsmanden ikke er afgjort inden for en rimelig tid, uden at det kan bebrejdes gerningsmanden,
14. at der er gået så lang tid, siden den strafbare handling blev foretaget, at anvendelse af den sædvanlige straf er unødvendig.»

#### 4.2.3 Tidligere vurderinger av behovet for regler om skjerpene og formildende omstendigheter

At straffeloven 1902 ikke inneholder generelle bestemmelser om omstendigheter som skulle trekke i henholdsvis skjerpene og formildende retning, var en overveid beslutning. Kriminalloven av 1842 hadde slike regler, men dette ble ikke videreført i den nye loven fordi man ville «[...]» ved en saadan Opregning vanskelig undgaa enten ikke at sige andet end det selvfølgelig eller ogsaa at sige for lidet eller for meget.» I «Kriminalmeldingen» – St. meld. nr. 104 (1977–78) – side 113 så Justisdepartementet mer positivt på å innta slike regler i norsk straffelovgivning:

«Etter Justisdepartementets oppfatning er det grunn til å vurdere om man bør innarbeide generelle bestemmelser om formildende omstendigheter i den norske straffelovgivning. Dette innebærer selvfølgelig ikke et alminnelig forslag om straffreduksjon i forhold til tradisjonell kriminalitet. Generelt er det f. eks. all grunn til å se forskjellig på voldskriminalitet og tyvsforbrytelser, også i denne sammenheng.

Parallelt bør det vurderes om man tilsvarende bør fremheve visse alminnelige skjerpene omstendigheter. F. eks. kan det være

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

grunn til å peke på at moderne økonomisk kriminalitet ofte preges av vinningsbehov som ikke springer ut av personlige materielle vanskeligheter eller nød. Tilsvarende er det visse former for tradisjonell kriminalitet der man kunne overveie skjerpende straffbestemmelser, slik som grove skadeverk ved innbrudd, mot offentlige kommunikasjonsmidler etc.»

Synspunktene fikk ikke tilslutning av Stortingets justiskomité, som i Innst. S nr. 175 (1979–80) side 37–38 uttalte:

«Komitéen viser til at straffelova frå 1842 hadde ein slik generell regel, og som vart utelate i nojeldande straffelov. Om bakgrunnen for dette heiter det mellom anna i motiva til straffelova frå 1902:» Man vil ved en sådan oppregning vanskelig unngå enten ikke å si annet enn det selvfølgelige eller også å si for lite eller for meget.» Komitéen meiner dette synspunktet gjeld også i dag.»

Etter å ha pekt på at det gjennom rettspraksis hadde utviklet seg normer om hva som skal regnes som formildende og skjerpende omstendigheter, uttalte komiteen videre:

«Komitéen meiner såleis at allmenne regler om formildande og skjerpende omstende ikkje vil løysa dei problem ein måtte ha i samband med straffutmålinga og at det systemet ein har i straffelova no tykkjast rimeleg og vel innarbeidd i rettspraksis.»

I mandatet til Straffelovkommisjonen 26. september 1980 heter det blant annet.:

«Kommisjonen bør videre overveie om det er ønskelig at straffeloven skal inneholde generelle regler om straffutmåling og i tilfelle lage utkast til slike.»

I samsvar med dette er spørsmålet om den nye straffeloven bør ha generelle bestemmelser om omstendigheter som virker straffskjerpende eller formildende vurdert av Straffelovkommisjonen både i delutredning I (side 242) og delutredning V (side 210). Når kommisjonen verken i delutredning I eller V foreslo regler om straffutmålingen, var det særlig med henvisning til den forholdsvis omfattende normeringen av straffutmålingen gjennom ordningen med direkte straffutmålingsanke til Høyesterett. Kommisjonen holdt det åpent om spørsmålet ville stille seg annerledes hvis ankeordningen ble endret slik at lagmannsrettene ble den ordinære ankeinstans.

To-instansreformen ble gjennomført med virkning fra 1. august 1995. Dette ledet likevel ikke til at Straffelovkommisjonen i delutredning VII side

144 endret standpunkt. Kommisjonen peker på at Høyesterett fortsatt spiller en viktig rolle ved fastlegging av straffenivået for ulike lovbrudd. Selv om Høyesterett nå behandler færre straffutmålings saker enn tidligere, vil domstolen i høyere grad ta standpunkt til de prinsipielle sakene. Etter kommisjonens oppfatning kan dette medvirke til at Høyesteretts straffutmålingspraksis virker like normerende på straffenivået som før.

I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 155–56 signaliserer departementet at det nå ser annerledes på spørsmålet om straffeloven bør inneholde generelle regler om omstendigheter som trekker i skjerpende og formildende retning. Departementet trekker frem to omstendigheter av sentral betydning:

«Den første omstendighet er knyttet til krav fra internasjonale overvåkingsorganer. Sist ble dette aktualisert ved tredje rapport om Norge fra Europarådets komité mot rasisme og intoleranse (ECRI) i begynnelsen av 2004. I rapportens punkt 14 er det foreslått at Norge innfører en generell regel som gjør rasistisk motivasjon til en generell straffskjerpende omstendighet ved alle lovbrudd. At vi ikke har slike regler kan til en viss grad begrunnes med at Høyesterett deltar mer aktivt i straffutmålingen enn tilfellet er i andre land. Men gjennomslagskraften for dette argument vil nok være begrenset hvis det ikke kan vises til en ikke ubetydelig rekke dommer hvor Høyesterett har vurdert og fastlagt retningslinjer for hvilken betydning det aktuelle moment skal ha for straffutmålingen. For momentet «rasistisk motiv» foreligger ingen slik omfattende praksis. Skal anbefalingen fra ECRI følges, kan en vanskelig komme utenom å innføre generelle straffutmålingsregler. Å innføre en isolert generell straffutmålingsregel kun for rasistisk motivasjon, er ikke hensiktsmessig.»

Det andre forholdet som departementet trekker frem, knytter seg til rettstilstanden i Norden. Uten generelle regler om straffutmålingen står Norge nå i en særstilling. Utviklingen gir etter departementets oppfatning grunn til å se annerledes på spørsmålet om det bør utformes generelle straffutmålingsregler i straffelovens alminnelige del. Det er i proposisjonen også pekt på at slike regler kan ha positive virkninger ut over det å oppfylle krav fra internasjonale organer og skape nordisk rettsenhet (side 156):

«Det har forekommet at den øvre strafferamme for lovbrudd har blitt hevet primært som et signal om at den utmålte straff skal heves i nærmere bestemte situasjoner. Det er mulig at

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

generelle bestemmelser om straffskjerpene omstendigheter hvor de aktuelle hensyn kan fremheves, kan hindre signalpreget heving av strafferammene.»

Justiskomiteens flertall sa seg enig med departementet i at det er hensiktsmessig om den nye straffeloven inneholder bestemmelser om hvilke momenter som generelt skal anses som straffskjerpene og formildende, jf. Innst. O. nr. 72 (2004–2005) side 34.

#### 4.2.4 Forslaget i høringsbrevet

Departementet sendte 31. august 2005 på høring forslag til generelle regler om skjerpene og formildende omstendigheter i straffutmålingen. Høringsinstansene ble bedt om å uttale seg om det bør gis generelle regler om dette. I tillegg ba departementet om deres syn på om de foreslåtte regler hadde fått en hensiktsmessig utforming. Endelig ba departementet høringsinstansene uttale seg om omstendighetene listet opp i departementets forslag representerer et hensiktsmessig utvalg.

#### 4.2.5 Høringen

Høringsbrevet ble sendt til følgende institusjoner og organisasjoner:

Departementene  
Høyesterett  
Lagmannsrettene

Oslo tingrett  
Stavanger tingrett  
Bergen tingrett  
Trondheim tingrett  
Nord-Troms tingrett  
Domstoladministrasjonen

Riksadvokaten  
Statsadvokatembetene  
Politidirektoratet  
ØKOKRIM  
Generaladvokaten

Barneombudet  
Sivilombudsmannen  
Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)  
Datatilsynet  
Straffelovrådet

Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo  
Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen

Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø  
Det teologiske fakultet, Universitetet i Oslo  
Institutt for kriminologi, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo  
Norsk senter for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo  
Politihøgskolen

Den Norske Advokatforening  
Den norske Dommerforening  
Forsvarergruppen 1977  
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)  
Juss Hjelpa i Nord-Norge  
Juss-Buss  
Jussformidlingen i Bergen  
Kompetansesenter for voldsofferarbeid  
Kompetanseutvalget for dommere  
Kontoret for fri rettshjelp  
Krisesentersekretariatet  
Norges Forsvarerforening  
Norges Juristforbund  
Norges Lensmannslag  
Norsk Fængsels- og Friomsorgsforbund  
Norsk forening for kriminalreform (KROM)  
Norsk forbund for voldsofre  
Norsk Krisesenterforbund  
Norsk Presseforbund  
Norske kvinnelige juristers forening  
Politiembetsmennesenes Landsforening  
Politiets Fellesforbund  
Rettspolitisk forening  
Statsadvokatenes forening  
Straffedes organisasjon i Norge (SON)

Høringsfristen var 1. desember 2005. Følgende instanser har realitetsmerknader:

Høyesterett  
Agder lagmannsrett  
Eidsivating lagmannsrett  
Frostating lagmannsrett  
Trondheim tingrett  
Stavanger tingrett  
Domstoladministrasjonen

Riksadvokaten  
Agder statsadvokatembeter  
Hordaland statsadvokatembeter  
Oslo statsadvokatembeter  
Politidirektoratet  
ØKOKRIM  
Generaladvokaten

Barneombudet  
Datatilsynet

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo (heretter Institutt for kriminologi)  
Politihøgskolen

Den Norske Advokatforening (heretter Advokatforeningen)  
Dommerforeningens utvalg for strafferett (heretter Dommerforeningen)  
Forsvarergruppen av 1977  
Norsk Fengsel- og Friomsorgsforbund  
Politiembetsmennesenes landsforening  
Politiets Fellesforbund

Etter foreleggelse fra det daværende Moderniseringsdepartementet (nå Fornyings- og administrasjonsdepartementet) har Konkurransetilsynet avgitt hørings svar. Etter foreleggelse fra Politidirektoratet har Kripos, Asker og Bærum politidistrikt, Hordaland politidistrikt, Oslo politidistrikt, Søndre Buskerud politidistrikt, Sør-Trøndelag politidistrikt og Troms politidistrikt også avgitt hørings svar. I tillegg har Menneskerettsalliansen og Stopp Diskrimineringen uttalt seg.

Innholdet i høringsuttalelsene blir behandlet senere i proposisjonen i tilknytning til de enkelte punktene i lovforslaget. Høringsinstansenes synspunkter på bestemmelsenes nærmere innhold blir for en stor del behandlet i spesialmotivene til lovforslagene.

Enkelte høringsinstanser har pekt på behovet for lovendringer utover departementets forslag i høringsnotatet. Departementet kommer tilbake til det i punkt 4.5.

### 4.3 Bør straffeloven inneholde generelle bestemmelser om skjerpende og formildende omstendigheter ved straffutmålingen?

#### 4.3.1 Forslaget i høringsbrevet

Departementet spurte i høringsnotatet om straffeloven 2005 bør inneholde generelle regler om formildende og skjerpende omstendigheter ved straffutmålingen. Etter å ha avveid fordeler og ulemper mot hverandre, konkluderte departementet med at straffeloven 2005 bør inneholde slike bestemmelser. I punkt 2.5.4 uttaler departementet at det i vurderingen har

«[...] lagt særlig vekt på reglens informative verdi, deres mulighet til å forebygge inflatorisk symbollovgiving og at bestemmelsene kan

bidra til en riktigere og bredere vurdering av reaksjonsfastsettelsen. Ulempene er ikke større enn at de i stor grad kan forebygges gjennom reglens utforming, ledsaget av motivuttalelser».

#### 4.3.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er delt i synet på om straffeloven 2005 bør inneholde generelle bestemmelser om skjerpende og formildende omstendigheter i straffutmålingen. Et flertall av høringsinstansene som har uttalt seg, støtter likevel forslaget om en lovfesting eller stiller seg positive til det. Det gjelder:

*Riksadvokaten, Trondheim tingrett, Stavanger tingrett, Agder statsadvokatembeter, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Asker og Bærum politidistrikt, Sør-Trøndelag politidistrikt, ØKOKRIM, Kripos, Generaladvokaten, Barneombudet, Datatilsynet, Politihøgskolen, Advokatforeningen, Forsvarergruppen av 1977, Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund, Politiets Fellesforbund, Konkurransetilsynet og Stopp Diskrimineringen.*

*Høyesterett* tar ikke uttrykkelig stilling til om slike bestemmelser bør innføres, men peker på at de foreslåtte bestemmelsene ikke vil føre til noen endring i Høyesteretts rolle – dels fordi vekten av momentene må avgjøres i praksis, og dels fordi bestemmelsene ikke vil være til hinder for å legge vekt på andre straffutmålingsmomenter.

Som begrunnelse for å slutte seg til departementets forslag viser høringsinstansene i all hovedsak til de samme argumentene som departementet i høringsnotatet. *Riksadvokaten, Stavanger tingrett, Agder statsadvokatembeter, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Generaladvokaten, Barneombudet, Datatilsynet* og *Politihøgskolen* er blant annet enige i at straffutmålingsregler vil gjøre straffeloven mer informativ og tilgjengelig for publikum. Noen peker også på at forslaget vil bidra til å heve kvaliteten på fastsetting av straff. *Riksadvokaten* uttaler:

«En positiv effekt av de foreslåtte reglene kan, i lys av dette, bli at domstolene vil opptre mer aktivt med sikte på å få avklart hvilke skjerpende og formildende omstendigheter som foreligger i den enkelte sak. Reglene vil innebære at det må undersøkes om noen av de momenter som er omfattet gjør seg gjeldende, og om det i tilfelle er grunn til å legge større eller mindre vekt på disse i den konkrete straffesak. Faren er, som nevnt, at de lovfaste straffutmålingsmomenter kan ta oppmerksomhet bort fra eventuelle andre relevante momen-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

ter som det er grunn til å legge vekt på. Påtalemyndigheten har ved bevisførsel og prosedyre i så måte en oppgave ved å søke å eliminere denne fare. Den utfordringen vil bli ivaretatt.»

Riksadvokaten peker også på at de foreslåtte bestemmelsene vil kunne ha betydning for legitimiteten av domstolenes og påtalemyndighetens arbeid. *Politidirektoratet* trekker spesielt frem at slike bestemmelser kan gjøre det enklere å gi direktiver om straffutmålingen.

*Datatilsynet* antar at straffutmålingsregler vil fremme likebehandling og bidra til bevisstgjøring hos den som utmåler straffen.

Flere av instansene er enige i at hensynet til nordisk rettsenhet og krav fra internasjonale organer taler for en kodifisering i tråd med departementets forslag.

*Agder lagmannsrett, Eidsivating lagmannsrett, Frostating lagmannsrett, Domstoladministrasjonen, Hordaland statsadvokatembeter, Troms politidistrikt, Hordaland politidistrikt, Oslo politidistrikt, Søndre Buskerud politidistrikt, Institutt for kriminologi, Dommerforeningen og Politiembetsmennes landsforening* støtter ikke departementets forslag eller uttrykker sterk tvil om skjerpene og formildende omstendigheter ved straffutmålingen bør lovfestes.

Flere av disse, deriblant *Agder lagmannsrett, Eidsivating lagmannsrett og Frostating lagmannsrett*, tviler på at det er et behov for regler om formildende og skjerpene omstendigheter ved straffutmålingen. Det anføres at etablert praksis og straffutmålingstradisjon gir tilstrekkelig veiledning. *Domstoladministrasjonen* er enig i det, og peker samtidig på at dagens rettslige grunnlag for straffutmåling gir bedre fleksibilitet i den konkrete saken og bedre mulighet for endring og utvikling av praksis på sikt. *Søndre Buskerud politidistrikt* uttrykker bekymring for at de foreslåtte endringene vil hindre en gradvis utvikling av straffutmålingspraksis. *Hordaland politidistrikt og Politiembetsmennes landsforening* reiser de samme motforestillingene. I forlengelsen av dette peker enkelte instanser på risikoen for at oppregningen av momenter vil kunne oppfattes som uttømmende, og svekke interessen for momenter som ikke er fremhevet.

Enkelte av høringsinstansene ser kritisk på departementets forslag også av hensyn til saksbehandlingstiden og ressursbruken i domstolene. *Agder lagmannsrett* antar at forslaget kan medføre en forsinkelse og vidløftiggjøring av partenes prosedyrer og utformingen av domsbegrunnelser, uten at kvaliteten forbedres. *Hordaland statsadvok*

*katembeter og Politiembetsmennes landsforening* gir uttrykk for den samme oppfatningen, og tviler også på at en oppregning av skjerpene og formildende momenter ved straffutmålingen vil gjøre straffeloven mer informativ. *Oslo politidistrikt* er enig i dette. Det anføres at oppregningen kan bli mer forvirrende enn oppklarende, og at det fortsatt er domstolene som avgjør hvilke momenter som i saken veier tyngst.

Flere av instansene er uenig i at generelle straffutmålingsregler vil være egnet til å motvirke «inflatorkisk symbollovgivning». *Agder lagmannsrett* uttaler:

«Det kan vel så gjerne være at forslaget vil fremme en større tilbøyelighet til å detaljregulere straffutmålingen, både i de spesielle strafferammene og ved å foreta ad hoc-pregede tilføyelser i katalogene i §§ 77–78.»

*Hordaland statsadvokatembeter, Hordaland politidistrikt, Dommerforeningen og Politiembetsmennes landsforening* anser det ikke hensiktsmessig å innføre generelle straffutmålingsregler for å imøtekomme forslag fra utenlandske overvåkingsorganer. *Dommerforeningen* uttaler:

«Anbefalingen fra Europarådets komite mot rasisme og intoleranse, omtalt i høringsnotatet side 6, vil langt på vei kunne imøtekommes ved utformingen av de spesielle straffebud. Det er bebudet at man tar sikte på en langt mer systematisk og konsekvent inndeling av lovbruddene i grov, vanlig og liten overtredelse. Rassistisk motivasjon vil være et alminnelig kriterium for grov overtredelse for lovbrudd der dette er aktuelt.»

*Dommerforeningen* mener hensynet til nordisk rettsenhet har begrenset vekt på strafferettens område. Også *Agder lagmannsrett, Eidsivating lagmannsrett, Frostating lagmannsrett og Hordaland statsadvokatembeter* er av samme oppfatning.

Flere av høringsinstansene som er kritiske til en lovfesting av straffskjerpene og formildende momenter, tror ikke at de foreslåtte reglene vil ha en positiv virkning på kvaliteten av domsgrunnene. *Agder lagmannsrett* fremhever:

«Etter vår erfaring blir domsgrunnene for straffutmålingen som regel mest vellykket når de redegjør for og drøfter relevante momenter uten å tvinge dem inn i et skjema av skjerpene og formildende omstendigheter. Vi frykter derfor at lovutkastet vil fremme en mindre instruktiv og leseverdige begrunnelsesform.»

*Agder lagmannsrett og Dommerforeningen* peker på at de foreslåtte reglene kan ha betydning

for antallet anker over lovanvendelsen under straffespørsmålet. *Agder lagmannsrett* uttaler:

«Flere av kriteriene er vage. Hvorvidt man i et grenseområde faller ned på den ene eller annen side, bør ikke ha noen reell betydning for resultatet. Å bruke mye tid på slike delsubsumsjoner i behandlingen av straffutmålingen, er ikke produktivt og forsinker gjennomføringen av saken unødvendig. Det fremmer antakelig også ankefrekvensen at lovanvendelsen under straffutmålingen oftere vil kunne angripes.»

### 4.3.3 Departementets vurdering

Selv om høringsinstansene er delt i synet på departementets forslag i høringsnotatet, går departementet inn for at straffeloven 2005 skal inneholde bestemmelser om skjerpene og formildende omstendigheter ved straffutmålingen. På bakgrunn av redegjørelsen i høringsnotatet og høringsinstansenes synspunkter er departementets oppfatning at fordelene ved å innføre slike bestemmelser er større enn ulempene.

Departementet har lagt avgjørende vekt på målsettingen om en mer informativ, brukervennlig og tilgjengelig straffelov for publikum. For dem som skal nedlegge påstand eller treffe avgjørelse om reaksjonsfastsettelsen, vil slike bestemmelser ha betydning først og fremst som en sjekkliste. For andre vil bestemmelsene kunne synliggjøre reglene for straffutmålingen og gi økt forutberegnlighet. Dette oppnås etter departementets syn best ved å innta et utvalg av generelle omstendigheter som domstolene i alminnelighet legger til grunn for straffutmålingen. Departementet deler ikke bekymringen om at en opplisting av momenter gir grunnlag for misforståelser og kanskje også skuffelser for publikum, i alle fall ikke i større grad enn tilfellet må være i dag. Så lenge det går frem av loven og motivene at dette er momenter som det kan, men ikke nødvendigvis skal, legges vekt på ved straffutmålingen, har ikke lovgiverne lagt til rette for større forventninger enn det som er rimelig. Dessuten bør hensynet til informasjon og tilgjengelighet for publikum i dette tilfellet gå foran en mulig risiko for at enkeltes forventninger ikke innfris. De profesjonelle aktørene i rettsvesenet har i den forbindelse en viktig oppgave i å veilede siktede og fornærmede slik at de har rimelige forventninger til straffutmålingen.

Selv om straffutmålingen i dag i stor grad er ensartet, ser departementet det som positivt om en kodifisering kan bidra til å opprettholde og kanskje også styrke en ensartet straffutmåling i likeartede saker. Likebehandling og ensartethet i straffutmå-

lingen, forankring i loven samt større grad av forutsigbarhet for publikum kan også ha betydning for legitimiteten til domstolene og påtalemyndighetens straffutmålingspraksis.

Departementet er ikke enig i innvendingen om at en lovfesting av sentrale momenter som kan ha betydning for straffutmålingen vil ha negative konsekvenser for fleksibiliteten og skjønnets anvenderen innrømmes i dag. Momentene i lovforslagene er i hovedsak en kodifisering av gjeldende rett. Høyesteretts normerende rolle for straffutmålingen ligger fast, og Høyesterett vil fortsatt basere sine avgjørelser på en vurdering av hva som i det konkrete tilfellet fremstår som en adekvat og rimelig reaksjon. Hvis lovteksten og motivene gjør det tilstrekkelig klart at bestemmelsene ikke er uttømmende, kan departementet vanskelig se noen stor risiko for misforståelser på dette punktet eller fare for at bestemmelsene vil virke sementerende på straffutmålingspraksis. Høringsrunden har imidlertid vist at det bør gå tydeligere frem av loven at katalogen av momenter ikke er uttømmende og at domstolene fortsatt skal vurdere vekten av dem. Departementet går derfor inn for at formuleringen «legges vekt på» tas ut. I stedet bør det gå frem at det dreier seg om momenter som især skal «*tas i betraktning*» se punkt 4.4.3.1.

I forlengelsen av innsigelsen om at bestemmelsene kan oppfattes som uttømmende, har enkelte høringsinstanser pekt på faren for at reglene kan ta rettsanvenderens oppmerksomhet bort fra andre relevante omstendigheter ved straffutmålingen. Departementet er enig i at det vil være uheldig om rettsanvenderne gir de oppregnede momentene uforholdsmessig stor oppmerksomhet, og dermed overser andre relevante momenter. Etter departementets oppfatning er imidlertid et slikt resultat mindre sannsynlig. Igjen vil det være av stor betydning om lovteksten med merknader gjør det tilstrekkelig klart at bestemmelsene, der ikke annet er sagt, ikke er ment å endre etablerte normer for straffutmålingen. Departementet støtter riksadvokatens uttalelse om at påtalemyndigheten ved sin bevisførsel og prosedyre har en oppgave i å søke å eliminere denne faren.

Departementet har forståelse for innvendingen om at utkastene til § 77 og § 78 kan få uheldige virkninger for saksbehandlingstiden og ressursbruken i domstolene, kanskje spesielt i tingrettene. Det er en viss risiko for at partene i sin prosedyre og retten i sin utforming av domsgrunnene i uforholdsmessig stor grad vil drøfte hvorvidt de oppregnede omstendighetene er til stede. På den andre siden kan reglene bidra til en mer effektiv straffesaksavvikling ved at aktoratet, forsvareren

og domstolen i større grad opptrer aktivt for å kartlegge relevante straffutmålingsmomenter og legger en mer strukturert tilnærming til grunn for straffastsettelsen. Gjennom lovfesting har departementet håp om økt kvalitet på straffutmålingen. Ved dette styrkes også siktedes rettssikkerhet. Departementet mener det ikke kan trekkes noen sikre slutninger om hvilken virkning forslagene får for saksbehandlingstiden og ressursbruken i domstolene, og legger ikke avgjørende vekt på innvendingen.

Enkelte høringsinstanser peker på faren for at det i domsgrunnene bare blir henvist til bestemmelsene, og at domsgrunnene derfor blir mindre opplysende. Departementet deler ikke bekymringen, og tror bestemmelsene kan ha motsatt virkning. Det er domstolene som har ansvaret for at saken blir fullstendig opplyst, jf. straffeprosessloven § 294. Departementet mener en positiv effekt av reglene kan bli at domstolene opptrer mer aktivt med sikte på å få avklart relevante momenter ved straffutmålingen i den enkelte saken. Det kan gi seg utslag i fyldigere domsgrunner.

Departementet kan ikke utelukke at forslaget til bestemmelser kan føre til et økt antall anker over lovanvendelsen under straffespørsmålet, men antar at en slik eventuell virkning vil avta etter hvert som rekkevidden av bestemmelsene avklares. En økning i ankefrekvensen behøver dessuten ikke å være udelt negativ, men kan bidra til å klargjøre, og kanskje også utvikle straffutmålingspraksis slik at straffutmålingen blir mer effektiv og riktig.

Departementet vil peke på at hensynet til nordisk rettsenhet gjør seg gjeldende også for bestemmelser om straffutmåling, ikke bare for mange andre bestemmelser på strafferettens og straffeprosessens område. Ifølge den nordiske samarbeidsavtalen 23. mars 1962 (Helsingforsavtalen) artikkel 5 skal de nordiske landene etterstreve enhetlige bestemmelser om straff og straffreaksjoner. Forslaget om lovfesting av generelle skjerpene og formildende omstendigheter ved straffutmålingen er et skritt i denne retningen. En større grad av harmonisering kan dessuten generelt sett legge bedre til rette for et gjensidig samarbeid mellom nordiske land på strafferettens område. I forlengelsen av utviklingen av det strafferettslige samarbeidet i EU er det et mål også for det nordiske samarbeidet at de nordiske landene i større grad skal anerkjenne og bygge på rettslige avgjørelser som er truffet i et annet nordisk land. Det forutsetter en gjensidig tillit til nabolandenes lovgivning og praksis, herunder straffutmålingspraksis, og en harmonisering av lovgivningen i

form av en kodifisering av skjerpene og formildende omstendigheter kan være med på å styrke denne tilliten ytterligere.

Enkelte høringsinstanser stiller spørsmål ved høringsnotatets antakelse om at forslaget til lovfesting av momenter ved straffutmålingen vil motvirke inflatorisk symbollovgivning i enkeltbestemmelser. Det blir blant annet vist til at symbolverdien lett vil bli vurdert som større dersom den forhøyde strafferammen eller det straffskjerpene momentet knyttes til det aktuelle straffebudet. Departementet ser ikke bort fra at et straffskjerpene moment kan ha større gjennomslagskraft hvis det knyttes direkte til straffebudet, men mener fordelene er større ved å innta momentet i en generell bestemmelse. Loven blir på denne måten mer oversiktlig og tilgjengelig for publikum. Det kan i tillegg være vanskelig å avgjøre om straffutmålingsmomentet kan gjøre seg gjeldende i forhold til flere straffebud. I så måte gir det større gjennomslagskraft å innta momentet i en bestemmelse som får generell anvendelse. Departementet har forståelse for synspunktet om at en utvidet inndeling av straffebudene i simple, vanlige og grove overtredelser, som det tas sikte på i straffeloven 2005, reduserer behovet for generelle regler om straffutmålingsmomenter. Departementet er likevel ikke enig i at dette er noe avgjørende argument. For det første vil generelle bestemmelser med en samlet oppstilling over de mest vanlige og sentrale momentene gi større tilgjengelighet og oversikt for publikum. Dessuten vil slett ikke alle straffebestemmelsene i straffeloven 2005 bli gradert. I tillegg kommer at de generelle bestemmelsene også kan få anvendelse ved overtredelse av straffebestemmelser i spesiallovgivningen. Til sist vil departementet peke på at straffutmålingsmomentet kan få betydning for straffutmålingen innenfor strafferammen selv om det samme momentet har vært vurdert i forbindelse med graderingen av lovbruddet, for eksempel om det kan rubriseres som grovt. Det kan tenkes situasjoner der det skjerpene momentet for så vidt gjør seg gjeldende og taler for at overtredelsen må regnes som grov, men hvor andre særlige forhold gjør at det likevel subsumeres som en vanlig overtredelse. Så lenge strafferammene er vide, kan det skjerpene momentet likevel få betydning for straffutmålingen innenfor strafferammen for den vanlige overtredelsen. Også der overtredelsen er grov, kan det tenkes å foreligge *formildende* omstendigheter som gjør at straffen må utmåles i nedre del av rammen for de grove overtredelsene. En utstrakt gradering av straffebudene er derfor ikke et argument som med særlig tyngde taler mot

en kodifisering av generelle omstendigheter av betydning for straffutmålingen.

Departementet er enig med de høringsinstansene som påpeker at generelle straffutmålingsregler vil gjøre det enklere å gi direktiver om straffutmålingen. Dersom loven oppregner sentrale momenter som kan påvirke straffutmålingen i skjerpene og formildende retning, kan generelle eller lokale direktiver om valg av reaksjon og reaksjonsnivå knyttes til disse. For eksempel slik at ubetinget fengsel bør påstås når visse skjerpene omstendigheter foreligger, eller at en straffepåstand på bot bør være reservert for tilfeller hvor bestemte formildende omstendigheter gjør seg gjeldende. Departementet mener, som flere av høringsinstansene, at en lovfesting av omstendigheter som kan ha betydning for straffutmålingen også kan bidra til at den utenrettslige (administrative) reaksjonsfastsettelsen baseres på et bredere og riktigere grunnlag.

#### 4.4 Nærmere om utformingen av bestemmelsene

##### 4.4.1 Forslaget i høringsbrevet

Forslaget bygger på at bestemmelsene ikke skal endre den norske straffutmålingstradisjonen eller straffenivået. Ved utvelgelsen av hvilke omstendigheter som bør lovfestes, ble det sett hen til forhold som også påvirker reaksjonen utenfor den ordinære strafferammen (straffeloven 2005 §§ 79 og 80), forhold som knytter seg til selve den straffbare handlingen samt omstendigheter som ikke har tilknytning til selve utførelsen. Oppregningen av formildende omstendigheter ble foreslått tatt inn i § 77, og skjerpene omstendigheter i § 78.

Forslaget til § 77 lød:

«§ 77. Formildende omstendigheter

Ved straffutmålingen skal det i formildende retning i alminnelighet særlig legges vekt på at:

- a) det foreligger en situasjon eller tilstand som nevnt i § 80 bokstav b, c, d, e, i eller j,
- b) lovbrøyteren har begrenset, forebygget eller gjenopprettet skaden forvoldt ved lovbruddet, eller søkt å gjøre det,
- c) lovbruddet i betydelig grad er foranlediget av den skadelidtes forhold,
- d) lovbrøyteren på handlingstidspunktet har en redusert evne til realistisk å vurdere sitt forhold til omverdenen på grunn av psykisk lidelse, psykisk utviklingshemming, bevissthetsforstyrrelse som ikke er en følge av

selvforskyldt rus, eller en sterk sinnsbevegelse,

- e) det har gått lang tid siden lovbruddet, eller saksbehandlingen har tatt lengre tid enn rimelig ut fra lovbruddets art, uten at lovbrøyteren kan lastes for dette,
- f) lovbrøyteren har avgitt en uforbeholden tilståelse, eller i vesentlig grad bidratt til oppklaring av andre lovbrudd,
- g) lovbrøyteren selv er hardt rammet av lovbruddet, eller straffreaksjonen vil bli en sterk belastning på grunn av høy alder, sykdom eller andre omstendigheter.»

Forslaget til § 78 lød:

«§ 78. Skjerpene omstendigheter

Ved straffutmålingen skal det i skjerpene retning i alminnelighet særlig legges vekt på at:

- a) lovbruddet er begått med midler eller metoder som er særlig farlige eller har stort skadepotensial,
- b) lovbruddet er begått på en særlig hensynsløs måte,
- c) lovbruddet har satt menneskers liv eller helse i fare eller voldt velferdstap,
- d) lovbruddet tilsiktet et vesentlig mer alvorlig resultat eller det lett kunne ha blitt følgen,
- e) lovbruddet er ledd i en planlagt eller organisert virksomhet,
- f) lovbrøyteren ved forøvelsen har utnyttet eller forledet unge personer, personer som er psykisk utviklingshemmet eller personer som står i et avhengighetsforhold til ham,
- g) lovbruddet har rammet personer som er vergeløse eller særlig utsatt for lovbrudd,
- h) handlingen har sin bakgrunn i andres trosbekjennelse, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, homofile legning, leveform eller orientering,
- i) at handlingen er begått i offentlig tjeneste eller er forøvet ved brudd på en særlig tillit,
- j) lovbrøyteren tidligere har begått handlinger av en liknende art.»

Hvis det ikke gjorde seg gjeldende helt spesielle forhold i saken, var det ifølge forslaget ikke opp til påtalemyndighetens eller domstolens skjønn om de ville ta omstendighetene i betraktning. Dette elementet av «tvingende hovedregel» ble markert gjennom formuleringen «skal» innledningsvis i lovutkastene.

For å markere at det ikke skulle være en plikt til å la de lovfestede straffutmålingsmomentene være av betydning for straffutmålingen, ble formuleringen «i alminnelighet» brukt. Det skulle fortsatt være opp til dommerens eller påtalemyndighetens skjønn å vurdere vekten av momentene.



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Bruken av ordet «særlig» innledningsvis i bestemmelsene, skulle markere at de ikke ga en uttømmende oppregning av relevante straffutmålingsmomenter.

I høringsnotatet ba departementet særskilt om høringsinstansenes syn på om bestemmelsene hadde fått en hensiktsmessig utforming, og da særlig med tanke på å være «tvingende hovedregler», samt om de representerte et hensiktsmessig utvalg av straffutmålingsmomenter.

#### 4.4.2 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene, også enkelte av dem som går imot en lovfesting, gir uttrykk for at utkastene til bestemmelser i hovedsak har fått en hensiktsmessig og dekkende utforming. Det gjelder *Høyesterett, Agder lagmannsrett, Eidsivating lagmannsrett, Frostating lagmannsrett, Stavanger tingrett, riksadvokaten, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Sør-Trøndelag politidistrikt, ØKO-KRIM, Kripos, Advokatforeningen, Politihøgskolen og Barneombudet*.

Departementet vil først gjengi høringsinstansenes syn på utkastenes generelle utforming og avgrensning (punkt 4.4.2.1). Høringsinstansenes merknader til de foreslåtte straffutmålingsmomentene knytter seg i all hovedsak til utformingen av lovtteksten. Dette kommer departementet i hovedsak tilbake til i motivene til lovforslaget §§ 77 og 78. Enkelte synspunkter blir likevel behandlet her i proposisjonens alminnelige del (punkt 4.4.2.2).

##### 4.4.2.1 Bestemmelsenes utforming og avgrensning

Når det gjelder lovforslagenes generelle utforming og avgrensning, har enkelte høringsinstanser forslag til presiseringer:

*Agder statsadvokatembeter, Hordaland statsadvokatembeter, Barneombudet og Politiets Fellesforbund* gir uttrykk for at det er ønskelig om det enda tydeligere fremgår av bestemmelsene at de ikke inneholder en uttømmende oppregning av straffutmålingsmomenter. *Agder statsadvokatembeter* mener forslaget gir uttrykk for at listen ikke er uttømmende, men legger til:

«For å gjøre dette enda tydeligere kunne man tilføye «skal det i alminnelighet blant annet særlig legges vekt på.» Dette ville understreke enda tydeligere overfor publikum at også andre straffeutmålingsmomenter vil kunne være relevante selv om de ikke er nevnt.»

*Riksadvokaten* har et noe annet syn:

«At oppregningen av momenter ikke er uttømmende, og at det ellers er tale om en bestemmelse som avhengig av sakens omstendigheter kan fravikes, kommer tilstrekkelig klart frem av lovforslaget gjennom uttrykket «... i alminnelighet ...». Ytterligere klargjøring av dette i lovtteksten, vil formentlig kunne skape tvil om bestemmelsenes karakter av «tvingende hovedregler.»

*Advokatforeningen* fremhever:

«Det er også viktig at det presiseres at de lovfestede grunner verken utelukker eller har forrang i forhold til omstendigheter som kan forekomme i den enkelte sak. Dynamikken i og friheten ved den konkrete straffutmåling i norsk strafferett er en av kronjuvelene i prosessen.»

*Hordaland politidistrikt* uttaler:

«Når det gjelder den foreslåtte formuleringen innledningsvis i §§ 77 og 78, mener en at formuleringen «særlig legges vekt på» er noe uheldig. En foreslår at formuleringen «ta i betraktning» som i dag benyttes i strl. § 59 annet ledd videreføres.»

De høringsinstansene som uttaler seg om hensiktsmessigheten av å gi bestemmelsene preg av å være tvingende hovedregler, støtter forslaget. Det gjelder *riksadvokaten, Oslo statsadvokatembeter, Sør-Trøndelag politidistrikt og Barneombudet*.

##### 4.4.2.2 Straffutmålingsmomentene

Når det gjelder de *formildende* omstendighetene, ba departementet særskilt om høringsinstansenes syn på om det vil være for strengt å sette som vilkår at skadelidtes atferd må være rettsstridig for at den skal tillegges betydning som en formildende omstendighet. De høringsinstansene som har uttalt seg, er enige med departementet i at et slikt krav ikke bør stilles. Det gjelder *riksadvokaten, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Oslo politidistrikt, Hordaland politidistrikt, Sør-Trøndelag politidistrikt, Politihøgskolen og Politiembetsmennenes landsforening*.

*Agder statsadvokatembeter, Hordaland politidistrikt og Politiembetsmennenes landsforening* anfører at utkastet til formildende omstendighet i § 77 bokstav d vil kunne føre til omfattende bevisføring rundt gjerningspersonens psykiske helse til tross for at vedkommende befinner seg innenfor normalområdet. Det pekes på at dette kan vidløftiggjøre saken.

*Hordaland statsadvokatembeter* bemerker til utkastet til § 77 bokstav d at:

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

«Dette alternativet er formulert så vidt at enhver som er tiltalt etter å ha vært i slåsskamp, vil kunne argumentere med at de siste og avgjørende skadevoldende handlinger ble utført som følge av sterk sinnsbevegelse fordi fornærmede rakk å slå igjen etter den første og mildere utførte voldshandling.»

*Riksadvokaten, Agder statsadvokatembeter og ØKOKRIM* støtter uttrykkelig departementets forslag om å lovfeste som en formildende omstendighet at lovbrøtteren i vesentlig grad har bidratt til oppklaring av andre lovbrudd. Riksadvokaten uttaler at «dette momentet vektlegges i så vidt mange saker at det bør medtas uavhengig av de prinsipielle betenkeligheter som kan reises mot å lovfeste en slik straffutmålingsregel». *Hordaland statsadvokatembeter* mener derimot at bestemmelsen reiser etiske og praktiske problemer:

«En regel som den forslåtte kan bidra til angiveri i det kriminelle miljø «for å ha noe å gå på» om en selv blir tatt. En kan videre risikere at det av tiltalte ved behov for straffreduksjon i egen sak, blir gitt uriktige opplysninger om andre i håp om at det skal gagne ens egen sak. Det ligger i kjølvannet av en slik regel en åpenbar fare for represalier mot de som har benyttet seg av en slik mulighet for å få redusert egen straff.»

*Politidirektoratet* stiller spørsmål om ikke også den omstendighet at domfelte i vesentlig grad har bidratt til oppklaringen av eget straffbart forhold bør tas med, selv om det ikke foreligger en «uforbeholden tilståelse».

Også andre høringsinstanser har kommet med forslag til tilføyelser i listen med formildende omstendigheter:

*Advokatforeningen* foreslår tilføyd som formildende moment at gjerningspersonen har utholdt lang varetekt eller har tatt initiativ til behandling eller rehabilitering. Også *Politiembetsmennenes landsforening* peker på at hensynet til at gjerningspersonen er kommet i en rehabiliteringssituasjon ikke direkte er tatt med i oppregningen. *Advokatforeningen* foreslår dessuten et avsluttende tillegg i § 77 om at det «v]ed omstendigheter som nevnt over, kan retten også gå under fastsatt minstestraft og til en mildere straffart dersom de konkrete omstendighetene og formålet bak straffen tilsier dette».

Når det gjelder de *skjerpende* omstendighetene, har flere høringsinstanser synspunkter på utkastet til bokstav g om lovbrudd som rammer vergeløse eller særlig utsatte. *Agder lagmannsrett* og *Dommerforeningen* mener bestemmelsen skaper en fare for nedlatende omtale av den fornærmede. I

tillegg foreslås det at ordlyden endres til «lovbruddet er begått mot en forsvarsløs person». *Politidirektoratet* spør om momentet også bør være skjerpende i situasjoner hvor lovbruddet har rammet en person som selv kan bebreides for å ha kommet i en vergeløs tilstand.

*Menneskerettsalliansen* går inn for at utkastet § 78 bokstav h bør omfatte all «hatkriminalitet» – det vil si at lovbruddet er motivert av fordømmer eller hat mot fornærmede, og foreslår at bokstav h skal lyde:

«[...] handlingen har sin bakgrunn i fordømmer mot andres kjønn, funksjonsevne, trosbekjennelse, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, seksuelle orientering, kjønnsidentitet, alder og annen status»,

og begrunner det blant annet slik:

«Vårt forslag til diskrimineringsgrunnlag baserer seg på prinsippet om at alle må sikres samme vern mot alle former for diskriminering, samtidig som man også må synliggjøre de diskrimineringsgrunnlagene man vet i dag er spesielt aktuelle i forhold til diskriminering generelt og hatkriminalitet spesielt.»

Stiftelsen *Stopp Diskrimineringen* mener at bestemmelsen bør oppstille et lovmessig vern for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Høringsinstansen viser blant annet til at kjennetegnet til befolkningsgrupper som er særlig utsatt for hatmotiverte handlinger, er at de skiller seg ut på en eller annen måte, og legger til:

«Stopp Diskrimineringen beklager sterkt at så langt har det norske samfunn valgt å ikke erkjenne at mennesker med nedsatt funksjonsevne, som svært ofte innebærer synlig annerledeshet, utgjør en spesielt utsatt gruppe på linje med dem som har annen etnisitet, livssyn og seksuell orientering enn flertallet.»

Stiftelsen erkjenner at det ikke foreligger dokumentasjon på utbredelsen av hatkriminalitet som rammer dem med nedsatt funksjonsevne, men mener årsaken til det er at interessen for å kartlegge denne gruppens situasjon har vært liten.

*Oslo politidistrikt* mener de valgte avgrensningene i § 78 h er for snevre, idet formuleringene «homofile» og «trosvikende» gjør det vanskelig å legge til nye grupper.

Høringsinstansene har også kommet med forslag til tilføyelser i listen over straffskjerpende omstendigheter:

*Høyesterett, Politidirektoratet, Hordaland politidistrikt, Kripos og Politiembetsmennenes landsforening* fremhever at det etter straffutmålingspraksis

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

legges vekt på i skjerpene retning om handlingen er begått av flere i fellesskap. Dette bør etter disse høringsinstansenes syn komme til uttrykk i en lovbestemmelse om straffskjerpene momenter.

*Politidirektoratet* mener skadens omfang bør nevnes som et straffskjerpene moment.

*Hordaland politidistrikt* mener det bør tas med i oppregningen av straffskjerpene momenter at lovbrøteren i ettertid av lovbruddet har søkt å hindre sakens oppklaring ved å motarbeide etterforskningen, men ikke av en slik karakter at forholdet rammes av straffeloven 1902 § 132 a.

*Advokatforeningen* foreslår at det bør inntas som et straffskjerpene moment at «gjerningen har bakgrunn i den fornærmedes lovlige ytringer i den offentlige debatt».

*Generaladvokaten* mener det bør vurderes å innta som et straffskjerpene moment at handlingen er begått under krig, krigslignende situasjon eller katastrofe, når dette hensynet ikke er reflektert i straffebudet selv.

*Politidirektoratet* mener det bør inntas som et skjerpene moment at vold utøves uprovosert. Politidirektoratet stiller også spørsmål ved om momentet om å utnytte personer som er i en meget vanskelig livssituasjon også bør med.

*Agder statsadvokatembeter* påpeker generelt at bestemmelsen bør inneholde flere straffskjerpene momenter.

#### 4.4.3 Departementets vurdering

##### 4.4.3.1 Utforming og avgrensning

I det opprinnelige forslaget gikk departementet inn for at § 77 skulle omhandle de formildende omstendighetene, og § 78 de skjerpene. Departementet har funnet grunn til å endre rekkefølgen. Omstendighetene bør stå i samme rekkefølge som de normalt blir vurdert i henhold til etablert straffutmålingspraksis. Dette er også ordningen i den svenske og danske loven. Derfor foreslår departementet at de straffskjerpene omstendighetene inntas i § 77 og de formildende i § 78. Når det i den videre vurderingen vises til paragrafene, er det denne systematikken som legges til grunn. Når det henvises til bestemmelsene i høringsforslaget, går det uttrykkelig frem.

Ordet «særlig» innledningsvis i utkastene som ble sendt på høring, skulle gjøre det klart at listen av momenter ikke er uttømmende. Det var samtidig viktig å få frem at dette er sentrale momenter som det generelt vil være grunn til å ta i betraktning. Departementet har foretatt en rent språklig endring og erstattet ordet «særlig» med «især». Meningsinnholdet er det samme.

Enkelte høringsinstanser etterlyser en enda klarere presisering av at listen med momenter ikke er uttømmende, og foreslår å legge til «blant annet» slik at formuleringen vil være «blant annet især». En slik formulering vil etter departementets syn ikke få frem like godt at de generelt mest sentrale momentene er med i oppregningen, selv om det i konkrete tilfeller kan være andre momenter av betydelig vekt. Formuleringen er dessuten språklig sett tungvint og mindre tilgjengelig enn «især». Siden departementet vil gjøre det helt klart i motivene til bestemmelsene at momentene ikke er uttømmende og bare et fåtall av høringsinstansene synes å ha innvendinger mot formuleringen på dette punktet, fastholdes bruken av *især* innledningsvis i lovforslagene her.

For å unngå enhver fare for misforståelse om at lovteksten sier noe om straffutmålingsmomentenes vekt, har departementet kommet til at formuleringen «legges vekt på» bør tas ut og erstattes med *tas i betraktning*. Departementet ser etter dette ikke behov for å beholde reservasjonen «i alminnelighet» nå som det kommer tydeligere frem i lovteksten at den ikke tar stilling til momentenes vekt. Ved dette oppnås en språklig forenkling av lovteksten samtidig som det gjøres klart at bestemmelsen om «uforbeholden tilståelse» i straffeloven 2005 § 77 (som svarer til straffeloven 1902 § 59 annet ledd) videreføres i sin helhet. Reservasjonen «i alminnelighet» kunne oppfattes som å gå et skritt tilbake i forhold til gjeldende bestemmelse om uforbeholden tilståelse, og det har ikke vært meningen.

Omformuleringene klargjør departementets intensjon med bestemmelsene. De har karakter av tvingende hovedregler i den forstand at domstolene skal ta i betraktning de omstendigheter som oppregnes i bestemmelsene når de faktisk foreligger i saken. Samtidig åpner de for at domstolene også kan ta andre momenter i betraktning ved straffutmålingen når de foreliggende omstendighetene i saken eller samfunnssituasjonen tilsier det. Normalt vil de oppregnede momentene måtte tillegges vekt, men det er opp til domstolene å avgjøre hvor stor vekt de skal få. Det kan også være situasjoner hvor momenter som er oppregnet i bestemmelsene, får liten eller ingen vekt.

##### 4.4.3.2 De enkelte straffutmålingsmomentene

Når det gjelder utvalget av omstendigheter i lovtekstene til §§ 77 og 78 og den nærmere beskrivelsen av disse, går departementet i lys av høringen inn for enkelte tilpasninger og tilføyelser.

#### 4.4.3.2.1 Skjerpene omstendigheter

Kriminelle handlinger som følge av fordommer og hat (ofte og noe forenklet omtalt som «hatmotiverte lovbrudd») angriper menneskers rett til å bli behandlet likt uavhengig av overbevisning, utseende, opprinnelse eller seksuelle preferanser. Når volden øker mot særlig utsatte grupper, skaper det frykt og begrensninger i livsutfoldelsen hos dem som er rammet. Men kriminalitet som rammer personer med utgangspunkt i hvem de er eller hvordan de ser ut, rammer ikke bare offeret. Andre med samme bakgrunn blir også utrygge. Slike straffbare handlinger mener departementet det må reageres strengere mot enn i dag. En generell bestemmelse om at det skal tas i betraktning som straffskjerpene at lovbruddet har bakgrunn i andres religion eller livssyn, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, homofile orientering, funksjonsevne eller andre forhold som støter an mot grupper med et særskilt behov for vern, vil styrke vernet som lovgivningen gir for særlig utsatte grupper. Samtidig gis det et klart signal om at samfunnet ikke tolererer vold og diskriminering på bakgrunn av fordommer og hat.

Reelt sett er det betydelig forskjell mellom gruppene som er med i oppregningen. Fellesnevneren for de fleste av dem er imidlertid at de er særlig utsatte minoritetsgrupper som rent faktisk er ofre for hatmotiverte lovbrudd, og som har et særlig behov for vern. I tillegg synes de ofte i mindre grad å ha opinionen på sin side. Det er derfor en særlig grunn til å signalisere i loven at straffen normalt skjerpes under slike forhold. De allmennpreventive hensynene gjør seg med andre ord sterkt gjeldende.

Også andre grupper enn dem som er uttrykkelig nevnt kan være utsatt for kriminelle handlinger som følge av fordommer og hat. Under høringen er det blant annet pekt på høy alder og kjønn som eksempler som bør tas med i oppregningen. Avgjørende for hvordan bestemmelsen skal avgrenses, bør imidlertid være om det kan underbygges at gruppene rent faktisk – og i en viss utstrekning – utsettes for hatmotivert kriminalitet. Det må være et reelt problem av et visst omfang. Et lovfestet vern for alle, kan lett bli et vern for ingen. En slik virkning stiller krav om et visst måtehold med hvilke grupper som uttrykkelig trekkes frem. Forslaget kan dessuten kun omhandle forhold som har generell betydning for straffutmålingen. Departementet går imidlertid inn for å utvide bestemmelsen med en «åpen kategori» som gjør det klart at det også ved overgrep mot andre minoritetsgrupper enn dem som uttrykkelig er nevnt,

kan være grunn til å skjerpe straffen. Dette faller sammen med ordningen i dansk rett (dansk straffelov § 81 nr. 6). Departementet fastholder imidlertid at bestemmelsen bør avgrenses til minoritetsgrupper. Det synes å være best i samsvar med rettspraksis. Verken kvinner eller menn er minoriteter. Det er derfor ikke aktuelt å ta med motivasjonen «kjønn» i oppregningen.

Selv om en bestemt motivasjon ikke faller innenfor bestemmelsen, utelukker ikke det at domstolene i en konkret sak kan legge vekt på motivasjonen i skjerpene retning. Bestemmelsen lovfester omstendigheter som har generell betydning for straffutmålingen, og er ikke uttømmende. Dersom lovbruddet rammer personer som er forsvarsløse eller særlig utsatt for lovbrudd, kan forholdet regnes som en skjerpene omstendighet etter lovutkastet § 77 bokstav h, jf. nedenfor. Dette kan typisk omfatte lovbrudd mot personer som på grunn av kjønn eller alder er i en forsvarsløs posisjon i forhold til overgriperen. Selv om man ikke her tar utgangspunkt i lovbrüterens motivasjon for lovbruddet, vil omstendigheter knyttet til de objektive forholdene ved situasjonen kunne gi et utvidet vern for flere av gruppene som ikke er tatt med i oppregningen i bokstav i.

Departementet foreslår etter høringen å erstatte formuleringen «trobekjennelse» med «religion eller livssyn». Uttrykket «religion» vil gjøre det tydeligere at også trosretninger hvor trosbekjennelsen har en mindre sentral plass omfattes. I tillegg bør «livssyn» føyes til i oppregningen, slik at også sekulære livssyn omfattes. Straffeloven 1902 § 135 a fikk en tilsvarende utvidelse ved en lovendring i 2005, og denne videreføres i forslaget til § 185 om straff for hatefulle ytringer.

Departementet går i forslaget til § 77 bokstav h inn for å lovfeste som skjerpene moment at lovbruddet har rammet personer som er *forsvarsløse eller særlig utsatt* for lovbrudd. I høringsbrevet foreslo departementet begrepet «vergeløse», men har i lovutkastet her valgt «forsvarsløse» som er kjent fra straffelovgivningen for øvrig, jf. straffeloven 1902 § 232. Bestemmelsen tar først og fremst sikte på tilfeller hvor den forsvarsløse er den direkte fornærmede, men også den psykiske belastningen det er for barn å være tilskuere eller tilhørere til at noen av deres nærmeste utsettes for vold eller andre overgrep. Man har i de senere år fått økt kunnskap om hvor skadelig det er for barn å være vitne til vold i familien og omfanget av problemet (jf. Kvinnevoldsutvalgets utredning, NOU 2003: 31, særlig side 43–44, 61–67 og side 130–137), og en slik omstendighet vil i større grad gjøre seg

gjeldende som straffskjerpene moment i domstolens praksis fremover.

Høringsinstansene har også synspunkter på departementets valg om ikke å ta med enkelte skjerpene straffutmålingsmomenter, og i tillegg forslag til tilføyer.

Høringen har vist at det bør lovfestes som et skjerpene moment at lovbruddet er begått av *flere i fellesskap*. Lovbrudd begått i fellesskap faller ikke nødvendigvis innenfor lovbrudd som ledd i organisert virksomhet, jf. lovutkastet § 77 bokstav f.

Departementet valgte i utgangspunktet ikke å ta med lovbrudd begått i fellesskap siden det ikke alltid påvirker straffen i skjerpene retning. Det ble ansett uheldig om det ble oppfattet slik at personer som står i et avhengighetsforhold til en annen, eller som er med på et lovbrudd ved en misforståelse eller kun er med i liten grad, skal få sin straff skjerpet. På den annen side er det opp til retten å vurdere hvilken betydning det skal ha for straffutmålingen at lovbruddet er begått av flere i fellesskap, også om momentet lovfestes. Formuleringen i lovforslaget om at omstendighetene skal tas i betraktning, men ikke nødvendigvis tillegges vekt, gir etter departementets syn den nødvendige garanti for at momentet ikke får betydning i saker hvor fellesskapsforgåelsen kan knyttes til et avhengighetsforhold, en misforståelse og lignende. Lovutkastet § 78 bokstav a sammenholdt med straffeloven 2005 § 80 bokstav c gjør det samtidig klart at det i alminnelighet skal anses som en formildende omstendighet at lovbruddet er utført på bakgrunn av et avhengighetsforhold til en annen person eller at det dreier seg om deltakelse i liten grad.

Det er under høringen fremsatt forslag om å ta med som et straffskjerpene moment at gjerningspersonen har *utnyttet personer som befinner seg i en meget vanskelig livssituasjon*. Departementet er enig i at et så sentralt moment bør inngå i en generell straffutmålingsbestemmelse, jf. utkastet § 77 bokstav g. For en nærmere omtale av momentet vises det til merknadene til bestemmelsen.

De øvrige forslagene til utvidelse av listen over skjerpene omstendigheter, har departementet ikke funnet tilstrekkelig grunn til å følge opp. Det gjelder blant annet om handlingen er begått under krig, en kriselignende situasjon eller katastrofe, at vold utøves uprovosert og at lovbruddet har sin bakgrunn i den fornærmedes lovlige ytringer i den offentlige debatt. Felles for disse og andre omstendigheter som høringsinstansene viser til, er at momentene enten ikke omhandler forhold som er tilstrekkelig generelle til at de bør med eller at de gir opphav til vanskelige grensedragninger som det er best å overlate til domstolene i hver enkelt

sak. Forslaget om å innta som straffskjerpene moment at lovbrøteren har hindret sakens oppklaring selv om forholdet ikke rammes av straffeloven 1902 § 132 a, legger til rette for vanskelige grensedragninger som domstolene er best skikket til å foreta. I den grad domstolene har tradisjon for å legge vekt på disse omstendighetene ved straffutmålingen, finner departementet det mest hensiktsmessig at praksisen forblir ukodifisert.

Når det gjelder *skadens omfang* som straffskjerpene moment, er departementet enig med Politidirektoratet i at dette regelmessig vil være et skjerpene moment selv om det også kan ha betydning for valg av adekvat straffebud og strafferamme for overtredelsen. Når det likevel ikke inngår i lovforslaget, skyldes det særlig at det ikke er generelt nok, mange straffebud er utformet slik at straffansvaret ikke er avhengig av at det har inntrådt noen målbar skade. Momentet er også så vidt selvsagt at informasjonshensyn ikke foranlediger noen lovfesting.

#### 4.4.3.2 Formildende omstendigheter

Departementet ba høringsinstansene spesielt uttale seg om det bør kreves at skadelidtes atferd må være *rettsstridig* for at den skal påvirke straffen i formildende retning. De høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, er enig med departementet i at dette ikke bør kreves. Departementet fastholder derfor sitt syn, men gjør det samtidig klart at det ikke er slik at enhver foranledning til lovbruddet som kan relateres til skadelidte skal påvirke straffen i formildende retning. Skadelidte må i betydelig grad ha foranlediget lovbruddet.

Flere høringsinstanser peker på at momentet om at lovbrøteren på handlingstidspunktet har *reduisert evne til realistisk å vurdere sitt forhold til omverdenen* (lovutkastet § 78 bokstav d), kan føre til at gjerningspersonen sykeliggjøres til tross for at han befinner seg innenfor normalområdet. Det innvendes at bestemmelsen kan bidra til økt fokusering på gjerningspersonens personlighet og økt oppnevning av sakkyndige. Departementet mener imidlertid at en lovfesting av etablert praksis ikke vil føre til uforholdsmessig økt oppmerksomhet omkring lovbrøterens person eller større bruk av sakkyndige enn det som allerede følger av etablert praksis. Det er domstolens ansvar å se til at prosessen ikke blir unødig vidløftig eller at alle momenter på listen blir gjenstand for bevisføring i utrengsmål.

Til forslaget har det også kommet bemerkninger om at alternativet er formulert så vidt at enhver som er tiltalt etter å ha vært i slåsskamp, vil kunne

argumentere med at de siste og avgjørende skadevoldende handlinger ble utført som følge av sterk sinnsbevegelse fordi fornærmede rakk å slå igjen etter den første og mildere utførte voldshandling. I samsvar med etablert straffutmålingspraksis har omstendigheten beskrevet i bokstav d ikke et så vidt virkeområde at enhver som har en viss form for bevissthetsforstyrrelse eller sinnsbevegelse kan vente redusert straff. Bevissthetsforstyrrelsen må ha redusert vedkommendes evne til å vurdere sitt forhold til omverdenen, og sinnsbevegelsen må være sterk. Det avgjørende er at man ikke kan vente at lovbryteren skulle forholde seg til omgivelsene som en gjennomsnittlig rasjonell og forstandig person. De tre første alternativene viderefører straffnedsettelsesgrunner i straffeloven 2005 § 80 bokstav f til h, og det siste alternativet om «sterk sinnsbevegelse» kan ses som en videreutvikling av § 80 bokstav e. Som departementet pekte på i høringsnotatet, må kravene til avvik fra det normale likevel være lempeligere når omstendighetene bare skal tillegges vekt innenfor straffebudets ordinære strafferamme. Dette synes å være best i tråd med gjeldende straffutmålingspraksis. Departementet fastholder derfor å sløyfe kravet til avvikets styrke med unntak av det siste alternativet som sier at sinnsbevegelsen må være «sterk».

Departementet foreslår at det tas i betraktning som et formildende moment at lovbryteren har avgitt en uforbeholden tilståelse, eller i vesentlig grad har bidratt til oppklaring av andre lovbrudd. Det første alternativet svarer til straffeloven 1902 § 59 annet ledd første punktum, og til den vedtatte § 77 i straffeloven 2005, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 468. Annet alternativ kodifiserer gjeldende praksis. Departementet ser at det kan reises prinsipielle spørsmål ved en slik bestemmelse. Spørsmålet om det skal komme lovbyteren til gode ved straffutmålingen at han har samarbeidet med politiet, har vært vurdert tidligere uten at departementet den gang fant grunn til å fremme et slikt forslag, jf. Ot.prp. nr. 81 (1999–2000). Når departementet nå går inn for å lovfeste omstendigheten, skyldes det at siktemålet med straffelovrevisjonen er å gjøre loven mer fullstendig og opplysende. Det krever da gode grunner for å utelate en omstendighet som påvirker straffutmålingen i et ikke ubetydelig antall saker. Når momentet inngår i en lengre liste over andre formildende omstendigheter, bidrar dette til å avdempes dets karakter av «oppfordring til angiveri». Andre innvendinger mot å vektlegge bistand til oppklaring av lovbrudd, dempes i stor grad gjennom formuleringene innledningsvis i lovforslaget og gjennom vesentlighetskravet. Departementet legger også vekt på sig-

naleffekten bestemmelsen gir. Det skal lønne seg å bistå med informasjon til oppklaring og bekjempelse av kriminalitet. Det kommer enda tydeligere frem når praksis om dette kodifiseres. Departementet legger også en viss vekt på at en tilsvarende bestemmelse er inntatt i den danske straffeloven § 82 nr. 10.

*Tidligere vandel* er i høringsforslaget tatt med i listen over skjerpene omstendigheter. Det samme gjelder i dansk rett. Av Høyesteretts praksis går det frem at momentet også gjør seg sterkt gjeldende i formildende retning i de tilfeller hvor domfelte har plettfri vandel. På den bakgrunn og under henvisning til at tidligere vandel har generell betydning for straffutmålingen, mener departementet at omstendigheten også bør tas med i oppregningen av de formildende momentene, jf. § 78 bokstav h.

Høringsinstansene har også kommet med forslag til tilføyelser til listen over formildende omstendigheter, blant annet den omstendighet at lovbyteren har utholdt varetekt eller selv tatt initiativ til behandling og rehabilitering. Departementet har vurdert forslagene, men har ikke funnet grunn til å følge dem opp.

Utholdt varetekt kommer til fradrag i straffen, jf. straffeloven 1902 § 60 og straffeloven 2005 § 83. Det hender at domstolene anser straffen fullt ut gjennomført ved varetekt, selv om varetekten er noe kortere enn den idømte straffen. For eksempel har Høyesterett godtatt at 60 dager ubetinget fengsel anses sonet med 47 dager varetekt, jf. Rt. 1987 side 1574 og 7 måneder fengsel med 204 dager varetekt, jf. Rt. 1985 side 382. Tanken er at det ikke er hensiktsmessig å sette domfelte inn for å sone en liten reststraff hvis han har vært på frifot i mellomtiden og i denne perioden har holdt seg borte fra straffbare handlinger. Straffeloven 2005 § 83 annet ledd fjerde punktum er ment å lovfeste denne praksisen, jf. Ot. prp. nr. 90 (2003–2004) side 474. Av bestemmelsen går det frem at straffen kan anses utholdt i sin helhet selv om frihetsberøvelsen har vart noe kortere enn den fastsatte straffen. At Høyesterett i noen tilfeller har valgt å se straffen som helt utsonet ved varetektsfengslingen, kan først og fremst ses som en praktisk gjennomføring av reglene om varetektsfradrag, og ikke som et formildende moment ved straffutmålingen.

Det er også slik at det i gjeldende praksis er relevant om lovbyteren har tatt initiativ til rehabilitering eller er i en rehabiliteringsfase. Dette er likevel en omstendighet som vanskelig kan gis et presist innhold i en generell bestemmelse om formildende omstendigheter. Etter departementets oppfatning knytter momentet seg til så vidt indivi-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

duelle forhold at en generell lovfesting åpner for vanskelige grensedragninger. Heller ikke i dansk rett er momentet lovfestet. Departementet finner det hensiktsmessig at praksis omkring denne omstendighet også i Norge forblir ulovfestet.

Til forslaget om et avsluttende tillegg til lovutkastet som gir retten anledning til å sette straffen under minstestraft eller til en mildere straffart dersom de konkrete omstendighetene og formålet bak straffen tilsier det, har departementet, med Stortingets tilslutning, avgrenset hvilke situasjoner som kan føre til straffnedsettelse i § 80 i straffeloven § 2005. Departementet ser ikke annerledes på avgrensningen nå enn det gjorde i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 371.

## 4.5 Andre generelle straffutmålingsregler?

### 4.5.1 Bestemmelse om retningslinjer for utmåling av straffen og om reaksjonsvalg

Departementet har i Ot. prp. nr. 90 (2003–2004) ikke gått inn for å lovregulere de alminnelige straffutmålingsprinsippene, eller foreslå regler om valget mellom forskjellige strafferettslige reaksjoner. I *høringsnotatet* punkt 2.5 begrunnet departementet sitt syn slik:

«Som tidligere er departementet av den oppfatning at slike regler, hvis de skal si noe om vekten av momentene og rangforholdet mellom reaksjonene, må bli meget omfattende og detaljerte. I motsatt fall må bestemmelsene gjøres så kortfattede at de ikke sier annet enn hvilke hovedhensyn som er relevante ved straffutmålingen. Departementet mener derfor at det er hensiktsmessig med en særskilt lovbestemmelse om hovedprinsippene for straffutmålingen.»

*Politihøgskolen og Advokatforeningen* er uenige i departementets vurdering, og foreslår at det inntas generelle retningslinjer for utmåling av straff. *Politiembetsmennenes landsforening* mener at straffens formål bør lovfestes i en egen formålsparagraf. *Høyesterett* peker i sin høringsuttalelse på at i motsetning til den svenske Brottsbalken 30. kapittel vil straffeloven 2005 etter departementets forslag ikke inneholde en generell bestemmelse om reaksjonsvalg. Det fremheves at selv om loven vil inneholde momenter av betydning for reaksjonsvalget, vil den nye straffeloven gi et ufullstendig bilde av norsk straffutmålingspraksis. *Politidirektoratet* og *Sør-Trøndelag politidistrikt* gir klart

uttrykk for at de med begrunnelse som nærmere angitt av departementet ikke støtter innføring av en særskilt bestemmelse om hovedprinsippene i straffutmålingen. For øvrig kan ikke departementet se at andre høringsinstanser har uttalt seg om spørsmålet.

Departementet erkjenner at straffeloven 2005 ikke vil gi et fullstendig bilde av straffutmålingspraksis ved at det tas inn generelle bestemmelser om skjerpene og formildende omstendigheter. I våre naboland Sverige, Finland og til dels Danmark har flere bestemmelser om straffutmålingen sett dagens lys. I Norge har vi imidlertid en sterk tradisjon for å legge vekt på at domstolene bør ha frihet til å utmåle en passende straff i det enkelte tilfellet. Dette har bygget på en erkjennelse av at domstolene med sin omfattende kontakt med konkrete saker har en bred innsikt i de ulike hensynene som gjør seg gjeldende på ulike områder. Norges Høyesterett har – også etter to-instansreformen – en bredere erfaring med straffesaker enn det som er vanlig for de andre nordiske høyesteretter. Dessuten er det en fare for at bestemmelser som angir hovedhensynene ved norsk straffutmålingspraksis, lett blir uten særlig informasjonsverdi. Skal reglene gi et dekkende bilde av hvilke hensyn som skal ligge til grunn for utmåling av straffen, forutsetter det omfattende og detaljerte bestemmelser. Departementet er skeptisk til om slike regler hensiktsmessig lar seg utforme og om de vil oppleves som tilgjengelige for brukerne. Dette stiller seg annerledes ved lovfesting av generelle momenter som kan påvirke straffutmålingen i skjerpene eller formildende retning.

I norsk straffutmålingspraksis er det også en tradisjon at rettsanvenderne har stor frihet med hensyn til valg av reaksjon. I tråd med denne tradisjonen, og for å sikre at reaksjonsvalget fortsatt baseres på et individuelt og konkret beslutningsgrunnlag, mener departementet det heller ikke er hensiktsmessig med en generell bestemmelse om reaksjonsvalg. Forslaget til bestemmelser om skjerpene og formildende omstendigheter ved straffutmålingen kan dessuten ikke bare gi veiledning for straffutmålingen innenfor én strafferettslig reaksjon, men også for valget mellom reaksjoner.

Det er kun noen få høringsinstanser som har stilt seg negative til departementets forslag om ikke å lovfeste andre generelle straffutmålingsprinsipper. Departementet fastholder etter dette sitt syn, og går ikke inn for å lovfeste generelle bestemmelser om retningslinjer for straffutmålingen og om reaksjonsvalg.

#### 4.5.2 Bestemmelse om at den samlede reaksjonen skal være rimelig

Høyesterett har i sin høringsuttalelse også stilt spørsmål ved om det bør vurderes å lovfeste en generell bestemmelse om at det ved straffastsettelsen bør søkes å oppnå en passende balanse av de straffene og strafferettslige reaksjonene som ilegges for overtredelsen. Høyesterett uttaler:

«I utkastet § 77 om formildende omstendigheter har vi særlig merket oss at det ikke foreslås noen bestemmelse tilsvarende den danske straffeloven § 82 punkt 12, som fastsetter at det som formildende omstendighet «i almindelighed» skal inngå «at gerningsmanden på grund af den strafbare handling frakendes en af de i § 79 [rettighetstap] omhandlede rettigheder eller påføres andre følger, der kan sidestilles med straf». Danmark har med andre ord lovfestet at det som formildende omstendighet skal legges vekt på at eventuelle andre reaksjoner blir ilagt, slik at den totale reaksjonen vektlegges.

I dagens norske straffelov har vi flere bestemmelser som representerer et kasuistisk utslag av samme grunntanke, jf. § 15 siste ledd om rettighetstap, § 26 a første ledd i.f. om kumulasjon av bot og frihetsstraff, § 28 a femte ledd i.f. om kumulasjon av samfunnsstraff og bot og § 48 b bokstav g om foretaksstraff. Det kan også vises til Matningsdal, Inndragning s. 331–336 om samordning av inndragning og straff. Det synes bare å være bestemmelsen i gjeldende § 48 bokstav g som er videreført i den nye straffeloven, jf. § 28 bokstav g.

Ønsket om å oppnå en akseptabel totalreaksjon er i realiteten et generelt hensyn ved straffutmålingen og ikke et formildende moment. Det er derfor mye som kan tale for at dette forholdet – som foreslått av departementet – ikke reguleres i § 77. Behovet for å se reaksjonene i sammenheng er imidlertid sentralt – noe som kanskje best kommer til syne når det i samme sak både er spørsmål om å anvende fengsel og rettighetstap. Det forekommer endatil at det som følge av rettighetstapet ikke anvendes fengselsstraff, jf. oversikten over Høyesteretts praksis i Matningsdal/Bratholm, Straffeloven med kommentarer, bind I s. 79–81. Det bør derfor vurderes å lovfeste en generell bestemmelse om at det ved straffastsettelsen også skal

legges vekt på å oppnå en passende balanse av de straffene og strafferettslige reaksjonene som ilegges for overtredelsen. Denne bestemmelsen kan i tilfelle tilføyes som et nytt ledd i § 29 etter oppregningen av straffene.»

Departementet går etter fornyet vurdering inn for at straffeloven 2005 bør inneholde en bestemmelse om at den samlede reaksjonen skal stå i et rimelig forhold til lovbruddet. Bestemmelsen kodifiserer gjeldende rett, og føyes til som et nytt ledd i § 29.

På samme måte som for lovforslagene om skjerpene og formildende omstendigheter, mener departementet det er viktig at hovedstrukturen i straffutmålingspraksis fremgår av loven såfremt den kan avgrenses i lovteksten på en hensiktsmessig måte. Ved å lovfeste prinsippet om at totalreaksjonen skal være rimelig sett i forhold til lovbruddet, gir straffeloven 2005 et mer utfyllende bilde av etablert straffutmålingspraksis. Til forskjell fra straffutmålingsregler av den art som er drøftet foran i punkt 4.5.1, lar en bestemmelse som denne seg også enklere utforme og avgrense i loven. Departementet mener en slik bestemmelse også vil bidra til å gjøre straffeloven 2005 informativ og tilgjengelig, ikke minst fordi loven i stor grad åpner for at straffer og strafferettslige reaksjoner kan kombineres, jf. §§ 32, 41, 51, 54, 59 og 66. I tillegg inneholder bestemmelsen en viktig rettsikkerhetsgaranti som departementet mener det er god grunn til å understreke gjennom en kodifisering. Av hensyn til de ulemper av personlig og samfunnsmessig karakter som ubetinget fengsel normalt fører til, er departementet opptatt av at det bør søkes å ilegge en tilstrekkelig streng reaksjon uten å benytte, eller benytte i minst mulig grad, ubetinget fengsel.

De strafferettslige reaksjonene vil gjerne følge de samme formålene. Det er da nærliggende å tilpasse reaksjonene slik at den samlede reaksjonen ikke blir for streng. Men også der reaksjonene dekker ulike formål, kan det være grunn til å samordne reaksjonene. Rettspraksis gir en rekke eksempler på at Høyesterett har gitt uttrykk for at totalreaksjonen ikke må bli for streng eller at de ulike reaksjonene må ses i sammenheng. Dette gjelder for eksempel ved inndragning og bot, inndragning og fengsel og rettighetstap og fengsel.



## 5 Folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten

### 5.1 Bakgrunnen for lovforslaget

---

I loven kapittel 16 foreslås straffebestemmelser om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Bakgrunnen for bestemmelsene er i første rekke opprettelsen av Den internasjonale straffedomstolen. Domstolens virksomhet er forankret i vedtektene for Den internasjonale straffedomstolen, Roma-vedtektene 17. juli 1998. Vedtektene er tatt inn som vedlegg i Ot.prp. nr. 95 (2000–2001), og finnes dessuten på nettstedet til Domstolen, se [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int). Vedtektene er basert på at det i utgangspunktet er statene selv som skal strafforfølge disse alvorlige forbrytelsene. Bare der den aktuelle staten ikke kan eller vil gjøre det, skal Den internasjonale straffedomstolen behandle saken (artikkel 17). Norsk straffelovgivning bør derfor gjøre det mulig for norske domstoler å straffedømme for de samme forbrytelsene som Den internasjonale straffedomstolen kan pådømme. Straffeloven 1902 og den militære straffelov dekker allerede de handlingene som regnes som folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser (med noen unntak). Men disse forbrytelsene utgjør ikke egne forbrytelseskategorier hvor de forhold som gjør at forbrytelsene regnes som henholdsvis folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser, inngår i definisjonen.

De tre forbrytelseskategoriene overlapper hverandre delvis når det gjelder hvilke handlinger som omfattes. Det som særlig skiller forbrytelseskategoriene fra hverandre, er sammenhengen de straffbare handlingene inngår i. Folkemord er drap, grove legemskrenkelser mv. *begått i hensikt helt eller delvis å utrydde en nasjonal, etnisk, rasemessig eller religiøs gruppe som sådan*. Forbrytelser mot menneskeheten er drap eller andre grove forbrytelser som inngår *som et ledd i et utbredt eller systematisk angrep mot en sivilbefolkning*. Krigsforbrytelser er drap av sivile og andre ikke-stridende og andre alvorlige krenkelser av den internasjonale humanitærretten *som er begått i forbindelse med en væpnet konflikt*.

Det foreslås også en straffebestemmelse mot å inngå forbund om og oppfordre til å begå folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser, og en egen bestemmelse om straffansvar for overordnede som kunne ha forhindret overgrepene.

De groveste av disse forbrytelsene skal kunne straffes med fengsel inntil 30 år.

Bestemmelsene inngår i kapittel 16 i straffeloven 2005, men det er ønskelig at dette kapitlet kan settes i kraft på et tidligere tidspunkt enn de øvrige kapitlene i straffeloven 2005. Det foreslås derfor at den nye straffelovens alminnelige del, som ble vedtatt ved lov 20. mai 2005 nr. 28, men ennå ikke er satt i kraft, skal settes i kraft for så vidt gjelder disse forbrytelsene så tidlig som mulig etter at Stortinget har behandlet proposisjonen.

### 5.2 Straffelovkommisjonens forslag og høringen av NOU 2002: 4

---

Straffelovkommisjonen gikk inn for at det skulle innføres egne straffebud om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser, og at bestemmelsene skulle tas inn i straffeloven, se NOU 2002: 4 side 275 flg. Straffelovkommisjonen utredet imidlertid ikke spørsmålene i detalj, og kom ikke med konkrete forslag til utforming av norske straffebestemmelser. Under høringen av NOU 2002: 4 støttet samtlige høringsinstanser som uttalte seg forslaget om å innføre egne straffebud om folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Høringsinstansenes merknader til høringen av NOU 2002: 4 ble kommentert i høringsnotatet 3. april 2007, se nedenfor under 5.3. I proposisjonen her gjøres det som et utgangspunkt bare rede for den siste høringen. Departementet gjør likevel rede for høringen av NOU 2002: 4 i den utstrekning det er nødvendig for sammenhengens skyld eller er av betydning for departementets vurderinger.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

### 5.3 Departementets høringsnotat

Departementet sendte 3. april 2007 på høring et forslag til nye straffebestemmelser om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Høringsfristen ble satt til 1. juni 2007. Høringsbrevet ble sendt til følgende instanser:

Departementene  
 Politidirektoratet  
 Riksadvokaten  
 Statsadvokatembetene  
 Generaladvokaten  
 Høyesterett  
 Lagmannsrettene  
 Oslo tingrett  
 Domstoladministrasjonen  
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen  
 Likestillings- og diskrimineringsombudet  
 Barneombudet  
 Riksantikvaren  
 Universitetet i Oslo  
 Universitetet i Bergen  
 Universitetet i Tromsø  
 Norsk senter for menneskerettigheter  
 Institutt for fredsforskning (PRIO)  
 Amnesty International  
 Befalets Fellesorganisasjon  
 Den Norske Advokatforening  
 Den norske Dommerforening  
 Forsvarergruppen av 1977  
 Krigsskoleutdannede offiserers landsforening  
 KROM – Norsk forening for kriminalreform  
 Norges Juristforbund  
 Norges Offisersforbund  
 Norges Røde Kors  
 Norsk Presseforbund  
 Norsk Redaktørforening  
 Politiets Fellesforbund  
 Redd Barna  
 Rettspolitisk forening

Følgende instanser har avgitt høringsuttalelse:

Barne- og likestillingsdepartementet  
 Finansdepartementet  
 Forsvarsdepartementet  
 Miljøverndepartementet  
 Utenriksdepartementet  
 Riksadvokaten  
 Det nasjonale statsadvokatembetet  
 Oslo statsadvokatembeter  
 Nordland statsadvokatembeter  
 Politidirektoratet  
 Kripos  
 Politimesteren i Troms

Generaladvokaten  
 Riksantikvaren  
 Norsk senter for menneskerettigheter  
 Amnesty International  
 Advokatforeningen  
 Barneombudet  
 Den Norske Blue Shield-komiteen  
 Den norske Helsingforskomité  
 Norges Røde Kors

Følgende instanser har uttalt at de ikke har merknader:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
 Fornøyings- og administrasjonsdepartementet  
 Helse- og omsorgsdepartementet  
 Kultur- og kirkedepartementet  
 Landbruks- og matdepartementet  
 Nærings- og handelsdepartementet  
 Samferdselsdepartementet  
 Kunnskapsdepartementet  
 Høyesterett  
 Domstoladministrasjonen  
 Krigsskoleutdannede offiserers landsforening  
 Likestillings- og diskrimineringsombudet

### 5.4 Bør straffeloven 2005 inneholde bestemmelser om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser?

#### 5.4.1 Innledning

Straffeloven 1902 inneholder ikke forbrytelseskategoriene folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser. Skulle det være aktuelt å strafforfølge noen for slike forbrytelser i Norge, må tiltalen gjelde forbrytelser som er nevnt i straffeloven, for eksempel drap, legemskrenkelse, voldtekt, tvang eller lignende, eller eventuelt i militær straffelov eller særlover om forbudte våpen. For forhold som pådømmes etter straffeloven, vil det ikke fremgå av domsslutningen, men eventuelt av domspremissene, at det er tale om et folkemord, en forbrytelse mot menneskeheten eller en krigsforbrytelse.

Norge har sluttet seg til flere internasjonale traktater om de ovennevnte forbrytelsene. Særlig viktige er folkemordkonvensjonen fra 1948 og de fire Genèvekonvensjonene fra 1949 om henholdsvis forbedring av såredes og sykes kår i de væpnede styrker i felten, forbedring av såredes, sykes og skipbrudnes kår i de væpnede styrker til sjøs, behandling av krigsfanger og beskyttelse av sivile i krigstid, samt de to tilleggsprotokollene til disse fra 1977. Det har til inntil nylig ikke vært ansett

som nødvendig at straffeloven inneholder særskilte bestemmelser om de forbrytelsene som omfattes av disse konvensjonene, idet man har lagt til grunn – både da konvensjonene ble ratifisert og senere – at handlinger i strid med konvensjonene vil dekkes av eksisterende straffebud.

Den 17. juli 1998 ble vedtektene for Den internasjonale straffedomstol (Roma-vedtektene) vedtatt. Vedtektene trådte i kraft 1. juli 2002, og domstolen er nå i virksomhet.

Norge ratifiserte Roma-vedtektene 16. februar 2000. I den forbindelse vedtok Stortinget lov 15. juni 2001 nr. 65 om gjennomføring i norsk rett av Den internasjonale straffedomstols vedtekter 17. juli 1998 (Roma-vedtektene). Loven inneholder bestemmelser som var nødvendige for at Norge skulle kunne oppfylle sine forpliktelser til å samarbeide med Den internasjonale straffedomstolen. Roma-vedtektenes bestemmelser om hvilke straffbare forhold Den internasjonale straffedomstolen har jurisdiksjon over, bestemmelsene i artikkel 6, 7 og 8 om henholdsvis folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser, og de tilhørende alminnelige bestemmelsene om vilkår for straff, ble imidlertid ikke gjort til norsk rett. Departementet understreket i Ot.prp. nr. 95 (2000–2001) at det ikke var et krav etter Roma-vedtektene at det ble gitt norske straffebestemmelser svarende til Roma-vedtektenes artikkel 6, 7 og 8. Departementet påpekte imidlertid at det er ønskelig at norsk lov inneholder slike bestemmelser. Begrunnelsen var for det første at det vil være et signal om at Norge anser slike forbrytelser som særlig alvorlige, for det andre at det vil være i tråd med intensjonene i vedtektenes fortale om at hver enkelt stat har hovedansvaret for å erkjenne den trussel slike forbrytelser representerer og for å straffefølge personer som begår slike forbrytelser, og endelig at man vil unngå at det stilles spørsmål ved om norsk strafferett er egnet til å straffe forbryterne på en tilfredsstillende måte. Departementet ønsket imidlertid ikke å forsinke en norsk ratifikasjon med en utredning av de spørsmålene vedtaket av nye straffebud reiser, og viste til at spørsmålene ble utredet av Straffelovkommisjonen (se Ot.prp. nr. 95 (2000–2001) side 15).

#### 5.4.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å innføre egne straffebud for krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten, og at disse bestemmelsene tas inn i straffeloven. Departementet sluttet seg således til Straffelovkommisjonens forslag, se NOU 2002: 4 side 275 flg.

#### 5.4.3 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene som har uttalt seg særskilt om spørsmålet, ønsker forslaget om egne straffebestemmelser om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser velkommen.

Dette gjelder *Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, riksadvokaten, Det nasjonale statsadvokatembetet, Nordland statsadvokatembeter, Generaladvokaten, Politidirektoratet, Kripas, Politimesteren i Troms, Norges Røde Kors, Den norske Helsingforskomité, Amnesty International, Redd Barna, Advokatforeningen og Barneombudet.*

*Utenriksdepartementet* fremhever at

«[v]edtaket av straffebud mot folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser vil være et riktig og viktig signal i forhold til Norges langsiktige og målrettede bestrebelser for å bekjempe straffrihet for de groveste internasjonale forbrytelser. Det vil også være i samsvar med grunnleggende prinsipper innenfor internasjonal strafferett om at nasjonale jurisdiksjoner har hovedansvaret for å gjennomføre straffefølgning.»

*Norges Røde Kors* påpeker at

«[d]isse straffebestemmelsene er viktige for at Norge kan foreta en troverdig straffefølgning av folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Hvis Norge ikke snart får på plass egne straffebestemmelser for disse forbrytelsene, kan vi tenke oss tilfeller hvor personer som har begått for eksempel krigsforbrytelser bevisst søker seg til Norge fordi man her ikke kan dømmes for mer enn «vanlige» mord.»

#### 5.4.4 Departementets vurdering

Det er bred oppslutning om at Norge nå bør få egne straffebestemmelser om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. I den nye straffelovens alminnelige del, som ble vedtatt som lov 20. mai 2005 nr. 28 («straffeloven 2005»), men som ennå ikke er satt i kraft, finnes allerede bestemmelser som forutsetter dette, se § 5 første ledd nr. 2 om straffelovens anvendelse på handlinger i utlandet og § 91, som fastsetter at straffansvar for slike forbrytelser ikke foreldes. I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) gikk departementet dessuten inn for at slike forbrytelser bør ha en maksimumsstraff på 30 års fengsel, se side 146–147. Justiskomiteen sluttet seg til at folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser bør ha en maksimumsstraff på 30 års fengsel, se Innst. O. nr. 72 (2004–2005) side 32–33.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Behovet for en bestemmelse om folkemord ble fremhevet i Rwandadomstolens avgjørelse i 2006 om at saken mot Michel Bagaragaza, som er tiltalt for folkemord, ikke kunne overføres til Norge. Til tross for at både norske myndigheter, aktor og forsvarer ønsket slik overføring, kom Rwandadomstolen til at saken ikke kunne overføres siden Norge ikke har en egen straffebestemmelse om folkemord. Begrunnelsen for avgjørelsen var at forbrytelsene som Bagaragaza er tiltalt for – folkemord, sammensvergelse eller medvirkning til folkemord – har et annet innhold enn «ordinært» drap, som Bagaragaza ville blitt tiltalt for i Norge. Folkemordbestemmelsen skal beskytte spesifikke grupper, ikke individuelle liv. Ankeammeret fant derfor at det ville være uforenlig med vedtektene for Rwandadomstolen om saken ble overført til Norge. Det vil være ønskelig å unngå at liknende avgjørelser i fremtiden blir til hinder for overføring av en straffesak til norske domstoler når dette ellers er ønskelig. Heller ikke Den internasjonale straffedomstolen eller verdenssamfunnet for øvrig skal være i tvil om at Norge har evne og vilje til å strafforfølge slike forbrytelser på en måte som deres egenart og alvor tilsier.

Økt globalisering medfører at det i dag er større risiko enn tidligere for at personer som i andre land har gjort seg skyldig i folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser, oppholder seg i Norge. Som riksadvokaten skriver i en rapport 24. september 2004, vil det på grunn av forholdene i hjemlandet i mange tilfeller ikke være mulig å sende asylsøkere som er mistenkt for krigsforbrytelser mv. tilbake til det landet de kommer fra. Risikerer de tortur eller dødsstraff, ville det være i strid med grunnleggende menneskerettigheter å tilbakeføre dem. Det kan også være at man ikke kan vente noen tilfredsstillende rettsforfølging i hjemlandet på grunn av politiske forhold, eller fordi rettsapparatet der ikke fungerer. Det er følgelig et reelt behov for å kunne strafforfølge slike forbrytelser i Norge.

Norske soldater deltar i noen grad i væpnede konflikter i utlandet. Skulle noen av dem mistenkes for å ha gjort seg skyldig i krigsforbrytelser, bør de kunne strafforfølges i Norge på grunnlag av bestemmelser rettet uttrykkelig mot slike forbrytelser.

Departementet finner det på denne bakgrunn klart at norsk lov bør inneholde straffebestemmelser om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser.

Straffelovkommisjonen reiste spørsmål om disse forbrytelsene burde tas inn i straffeloven, og konkluderte positivt (uten å drøfte alternativer), se

NOU 2002: 4 side 276. Kommisjonen viste til disse forbrytelsenes universelle og ekstremt alvorlige karakter som begrunnelse for å plassere kapitlet først i straffelovens spesielle del.

I Sverige og Danmark er det egne lover om folkemord, og for eksempel Tyskland og Nederland har egne lover om de internasjonale forbrytelsene (dvs. folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser). Også i den svenske utredningen «Internationella brott och svensk jurisdiktion», SOU 2002: 98, foreslås en egen lov om slike forbrytelser. En fordel med en slik lov (eller for Norges del, ved eventuelt å ta bestemmelsene inn i lov om gjennomføring i norsk rett av Den internasjonale straffedomstols vedtekter 17. juli 1998 (Roma-vedtektene)), kan være at det blir lettere å skreddersy de nasjonale bestemmelsene etter de internasjonale konvensjonene, uten å måtte tilpasse seg straffelovens systematikk. Departementet ser imidlertid ikke dette som et tungtveiende argument, og går inn for å følge Straffelovkommisjonens forslag om å ta disse forbrytelsene inn i det første kapitlet i straffelovens spesielle del. Dette er i tråd med målsetningen om at handlinger med en øvre strafferamme på 6 år eller mer som hovedregel bør stå i den alminnelige straffelovs spesielle del, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 54.

## **5.5 Generelle spørsmål knyttet til utformingen av straffebestemmelser om folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse**

### **5.5.1 Bør definisjonene av forbrytelsene i Roma-vedtektene artikkel 6, 7 og 8 legges til grunn for bestemmelsene i straffeloven?**

#### *5.5.1.1 Forslaget i høringsnotatet*

I høringsnotatet la departementet til grunn at et viktig siktemål med de nye straffebestemmelsene er at norske domstoler skal ha mulighet for å strafforfølge alle de forhold som hører under norsk jurisdiksjon som Den internasjonale straffedomstolen kan forfølge, jf. prinsippet i Roma-vedtektene artikkel 17 om at det i første rekke er statene selv som skal foreta strafforfølging (komplementaritetsprinsippet). Departementet gikk derfor inn for å ta utgangspunkt i Roma-vedtektene ved utformingen av de nye straffebudene, og søke å sikre at innholdet i de norske straffebudene dekker de forhold som er omfattet av Roma-vedtektene. Der Roma-vedtektene går kortere i å definere noe som

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

en krigsforbrytelse enn det som følger av folkerettslig sedvanerett, andre folkerettslige instrumenter Norge har sluttet seg til eller reelle hensyn tilsier, antok departementet at det bør være adgang til å supplere Roma-vedtektene der det fremstår som naturlig og hensiktsmessig, men at dette må vurderes konkret i det enkelte tilfelle.

#### 5.5.1.2 Høringsinstansenes syn

*Generaladvokaten, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Utenriksdepartementet, Kripos, Norges Røde Kors, Norsk senter for menneskerettigheter, Den norske Helsingforskomité, Amnesty International Norge og Redd Barna støtter forslaget.*

*Norges Røde Kors mener at Norge bør gå enda videre, og uttaler:*

«Norges Røde Kors er enig i at de norske straffebestemmelsene om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser ikke bare bør omhandle de forbrytelsene som følger av Roma-vedtektene, men at disse bestemmelsene også inkluderer de forpliktelser som følger av øvrige konvensjoner Norge har ratifisert samt internasjonal sedvanerett. I tillegg er det naturlig å inkludere forbrytelser som er i konflikt med viktige prinsipper og verdier, selv om dette ikke er pålagt oss i folkeretten.»

*Den norske Helsingforskomité gir uttrykk for samme syn:*

«Selv om det etter komiteens vurdering er viktig at straffebudene gjengir de tilsvarende straffebudene i Roma-vedtektene, kan ikke dette være til hinder for at norsk lovgivning på enkelte områder er strengere enn Roma-vedtektene. Særlig gjelder dette når den norske lovgivningen er i samsvar med utviklingen av internasjonal strafferett eller internasjonale menneskerettigheter.»

*Kripos, med tilslutning fra Politidirektoratet, uttaler:*

«Kripos støtter også departementets standpunkt om at innholdet i de norske straffebestemmelsene både inkorporerer Roma-vedtektene, og andre forhold som ikke dekkes av vedtektene, men som er gjort straffbare i den internasjonale sedvaneretten eller andre folkerettslige forpliktelser som er bindende for Norge. Roma-vedtektene er et resultat av forhandlinger mellom representanter for ulike rettssystemer i verden. Folkeretten er imidlertid under stadig utvikling, og Norge vil på denne måten ta del i kodifiseringen – og utviklingen – av folkerettslige regler som verner om viktige verdier.»

*Norsk senter for menneskerettigheter, Generaladvokaten og Utenriksdepartementet etterlyser en nærmere vurdering av forholdet til jurisdiksjonsbestemmelsene, se punkt 5.5.2.*

De eneste høringsinstansene som uttaler seg mot forslaget, er *Forsvarsdepartementet* og *Advokatforeningen*.

*Advokatforeningen* gir uttrykk for at «hensikten med de nye reglene tilsier at man begrenser seg til å transformere Roma-vedtektene til norsk rett.» *Forsvarsdepartementet* uttaler at «det ikke vil være formålstjenlig at norsk lov går lenger enn det som kan anses som internasjonal sedvanerett i å karakterisere handlinger som folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser». I forbindelse med spørsmålet om å oppheve skillet mellom internasjonale og interne væpnede konflikter, uttaler Forsvarsdepartementet videre:

«Vi deler i utgangspunktet ønsket om at den nye, norske straffeloven skal reflektere det fulle spekter av Norges folkerettslige forpliktelser og at en ved å inkorporere Roma-vedtektene, på bakgrunn av at disse vedtektene altså i stor grad er et politisk kompromiss mellom stater med ulike folkerettslige forpliktelser, ikke i tilstrekkelig grad oppnår dette. [...] Prinsippet om universaljurisdiksjon er imidlertid ikke bare en viktig, men en for FD avgjørende innvending. Etter vår mening er det helt uakseptabelt at den systematikk JD har valgt, kan medføre at «norsk rett på noen punkter vil gå lenger i å anse handlinger i interne konflikter som krigsforbrytelser enn det som følger av alminnelig folkerett.»

#### 5.5.1.3 Departementets vurdering

Et viktig siktemål med de nye straffebudene er at norske domstoler skal ha mulighet for å straffefølge alle de forhold som hører under norsk jurisdiksjon som Den internasjonale straffedomstolen kan forfølge, jf. prinsippet i Roma-vedtektene artikkel 17 om at det i første rekke er statene som skal foreta straffefølgning (komplementaritetsprinsippet). Det er derfor naturlig å ta utgangspunkt i Roma-vedtektene ved utformingen av de nye straffebudene, og søke å sikre at innholdet i de norske straffebudene dekker de forhold som er omfattet av Roma-vedtektene. Spørsmålet blir imidlertid om det er ønskelig å ta med i de nye bestemmelsene forhold som ikke dekkes av Roma-vedtektene. Spørsmålet melder seg først og fremst for krigsforbrytelser. Roma-vedtektene er, som Straffelovkomisjonen og flere høringsinstanser har påpekt, et resultat av kompromisser mellom stater som i ulik

grad er forpliktet av internasjonale instrumenter om regler i væpnet konflikt. Det er ikke gitt at Norge, som har gått langt i å forplikte seg, skal avgrense straffelovens bestemmelser på samme måte som i Roma-vedtektene.

Et argument for likevel å gjøre det, er hensynet til internasjonal rettsenhet. Også pedagogiske hensyn kan tale for å gi bestemmelser som svarer mest mulig til Roma-vedtektene. Det blir på den måten lett å se at Norge er i stand til å strafforfølge for de samme forhold som Den internasjonale straffedomstol.

Etter departementets oppfatning er disse argumentene likevel ikke avgjørende. Der Roma-vedtektene går kortere i å definere noe som en krigsforbrytelse enn det som følger av den folkerettslige sedvaneretten, andre folkerettslige instrumenter Norge har sluttet seg til eller sterke reelle hensyn tilsier, bør det være adgang til å supplere Roma-vedtektene der det fremstår som naturlig og hensiktsmessig. På den annen side vil det neppe være formålstjenlig at norsk lov går vesentlig lenger enn det som kan anses som internasjonal sedvanerett i å karakterisere handlinger som folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser. Det er heller ikke alle brudd på forpliktelser etter den internasjonale humanitærretten som er så alvorlige at de bør behandles som krigsforbrytelser. I punkt 5.10 og i merknadene til bestemmelsene om krigsforbrytelser foretar departementet en konkret vurdering av i hvilke tilfeller ansvaret bør utvides i forhold til Roma-vedtektene.

Som påpekt av flere av høringsinstansene, er det nødvendig med en nærmere vurdering av forholdet til jurisdiksjonsreglene.

## 5.5.2 Forholdet til jurisdiksjonsreglene

### 5.5.2.1 Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn

Forholdet mellom forslaget til nye straffebestemmelser og jurisdiksjonsbestemmelsene i straffeloven 2005 §§ 4 til 6 ble ikke særskilt drøftet i høringsnotatet. Flere av høringsinstansene har imidlertid gitt uttrykk for at spørsmålet om hvorvidt man skal gå videre enn Roma-vedtektene i å klassifisere handlinger som krigsforbrytelser, må ses i sammenheng med utformingen av reglene om når bestemmelsene kan anvendes på handlinger begått av utlendinger i utlandet. Dette gjelder særlig *Utenriksdepartementet*, *Generaladvokaten* og *Norsk senter for menneskerettigheter*. Som det går frem av punkt 5.5.1.2, bygger også *Forsvarsdepartementet* sitt syn om at man ikke bør gå utover Roma-

vedtektene i de norske bestemmelsene, først og fremst på argumenter knyttet til jurisdiksjonsreglene.

Fra *Generaladvokatens* høringsuttalelse siteres:

«I og med at sedvaneretten er i kontinuerlig utvikling og at det etter sakens natur ikke er slik at man kan vente å bli varslet om endringer, er det lite praktisk å tenke seg at man skulle ha en nasjonal lovgivning med spesifiserte straffebud som holder følge med sedvaneretten slik den er til enhver tid. Det praktiske spørsmål er derfor om man skal gi dekning for alle relevante norske traktatforpliktelser på området, selv om disse i mange tilfeller ikke vil være bindende for utlendinger verken via traktatrett eller sedvanerett. Spørsmålet bør etter mitt syn besvares med ja, dog slik at man i sak mot utlending må tolke loven innskrenkende, eventuelt anvende en tilpasset bestemmelse om «dobbel straffbarhet» i folkerettslig forstand.»

*Utenriksdepartementet* gir uttrykk for et lignende syn:

«Et særlig spørsmål reises i forhold til folkerettslige skranker for utøvelse av universaljurisdiksjon. Skrankene for adgangen til å strafforfølge handlinger begått i utlandet av utlendinger er ikke blitt endelig avklart i folkeretten. Utenriksdepartementet mener generelt at strafferettslige bestemmelser som underlegges universaljurisdiksjon bør være godt forankret i alminnelig folkerett, gjerne anerkjent som del av internasjonal sedvanerett, og det bør være en meget utbredt tilslutning i det internasjonale samfunn til vedkommende kriminaliseringsforpliktelse. [...] Utgangspunktet i straffeloven vil være universaljurisdiksjon for nevnte forbrytelseskategorier. Departementet vil imidlertid påpeke at i noen få tilfeller synes ikke de foreslåtte straffebud av ovennevnte grunner å være av en slik karakter at de i dag er egnet til å bli omfattet av universaljurisdiksjon. Utenriksdepartementet forutsetter at man ikke inntar i kapittel 16, og derved åpner for universaljurisdiksjon for handlinger som ikke er gjenstand for slik kriminalisering i henhold til internasjonal strafferett.»

### 5.5.2.2 Departementets vurdering

Departementet har ovenfor gått inn for å holde fast ved at det er ønskelig at de nye straffebestemmelsene går utover en ren gjennomføring av Roma-vedtektene i enkelte tilfeller der Roma-vedtektene ikke går like langt i å karakterisere en handling som en krigsforbrytelse som internasjonal sedvanerett og traktater Norge er bundet av, eller der

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

andre hensyn tilsier at handlingen kriminaliseres som en krigsforbrytelse. De innvendinger mot dette som kom frem under høringen, skyldes i stor grad uklårheter rundt forholdet til jurisdiksjonsbestemmelsene i straffeloven 2005 § 5.

Forslagene i høringsnotatet som går lengre enn Roma-vedtektene, kan deles i tre grupper:

1. Handlinger som er ansett som krigsforbrytelser etter internasjonal sedvane (for eksempel anvendelsen av en rekke av bestemmelsene i Roma-vedtektene som gjelder for internasjonale konflikter også i interne konflikter)
2. Handlinger som er karakterisert som krigsforbrytelser i internasjonale konvensjoner, men som (ennå) ikke har utviklet seg til sedvaneregler (for eksempel konvensjonen 18. september 1997 om forbud mot bruk, lagring, produksjon og overføring av antipersonellminer)
3. Handlinger som verken etter sedvaneretten eller traktatretten er regnet for krigsforbrytelser, men hvor sterke reelle hensyn taler for at de kriminaliseres som slike (for eksempel rekruttering og bruk av barn mellom 15 og 18 år i væpnede styrker)

Handlinger som er ansett som krigsforbrytelser etter folkerettslig sedvane (1) skaper ingen problemer. Handlinger som faller i gruppe (2) og (3) krever en nærmere vurdering i forhold til jurisdiksjonsbestemmelsene.

De folkerettslige reglene om universell jurisdiksjon innebærer at en stat kan strafforfølge personer for visse kriminelle handlinger uavhengig av hvor handlingen er begått, og av gjerningspersonens eller offerets nasjonalitet. Prinsippet er begrunnet med at noen forbrytelser er av så grov karakter at alle stater har en rett – i noen tilfeller også en plikt – til å strafforfølge dem som har begått dem, uavhengig av noen forbindelse mellom forbrytelsen og landet der irettesføringen finner sted.

Det er i dag generell enighet om at slike alvorlige internasjonale forbrytelser som folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser er underlagt universell jurisdiksjon. Utover dette er det uklart hvor langt prinsippet gjelder. Det er for eksempel ikke mulig å fastholde at brudd på internasjonal humanitærrett generelt er underlagt universell jurisdiksjon.

Utgangspunktet etter straffeloven 2005 § 4 er at norsk straffelovgivning gjelder for handlinger foretatt i Norge. Reglene om når norsk straffelovgivning kan gis anvendelse på handlinger begått i utlandet, fremgår av § 5. Bestemmelsen bygger som hovedregel på prinsippet om dobbel straffbar-

het: Handlingen kan strafforfølges i Norge dersom den også er straffbar etter loven i landet der den er foretatt.

Paragraf 5 første ledd utvider straffelovens virkeområde for enkelte handlinger foretatt utenfor Norge dersom de er begått av norske statsborgere eller personer med bosted i Norge, og fastsetter i nr. 2 at handlinger begått i utlandet av disse personene også kan strafforfølges i Norge dersom de «anses som krigsforbrytelse, folkemord eller forbrytelse mot menneskeheten». Videre kan handlingene etter nr. 3 straffes dersom de «anses som brudd på krigens folkerett». Siden første ledd bare gjelder handlinger begått av norske statsborgere eller personer bosatt i Norge, bygger den på personalitetsprinsippet og ikke universalitetsprinsippet, og er i samsvar med folkeretten. Etter annet ledd utvides virkeområdet til også å gjelde slike handlinger foretatt i utlandet av personer som etter handlingstidspunktet er blitt norske statsborgere eller har tatt bosted her.

Straffeloven 2005 § 5 tredje ledd gjelder straffelovens virkeområde på handlinger foretatt i utlandet av utlendinger. Disse faller inn under straffelovens virkeområde dersom de også er straffbare etter loven i landet der de er begått, jf. første ledd nr. 1, eller dersom de anses som krigsforbrytelse, folkemord eller forbrytelser mot menneskeheten, jf. første ledd nr. 2. Bestemmelsen i første ledd nr. 3 om brudd på krigens folkerett er ikke tatt med i oppregningen.

I forarbeidene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 187 uttaler departementet om bestemmelsen i første ledd nr. 2 at det har «som forutsetning at det bare er aktuelt å la unntak fra kravet om dobbelt straffbarhet omfatte krigsforbrytelser mv. som utgjør universelt anerkjente lovbrudd.» Dette innebærer at det ikke er tilstrekkelig til å gi bestemmelsen om universell jurisdiksjon i § 5 tredje ledd anvendelse at handlingen er gjort til en krigsforbrytelse etter norsk lovgivning. Handlingen må også være ansett som krigsforbrytelse etter sedvaneretten.

Endelig er det i straffeloven 2005 § 6 bestemt at straffelovgivningen også vil gjelde for handlinger som Norge etter overenskomster med fremmede stater eller etter folkeretten for øvrig har rett eller plikt til å strafforfølge. Bestemmelsen i § 2 om at straffelovgivningen gjelder med de begrensninger som følger av overenskomst med andre stater eller av folkeretten for øvrig, bør også nevnes. Samlet sikrer disse bestemmelsene at Norge har mulighet til å strafforfølge handlinger så langt som folkeretten tillater det, men heller ikke lenger.

Departementet legger etter dette til grunn at jurisdiksjonsreglene ikke er til hinder for at man i enkelte tilfeller går utover det som følger av folkerettslig sedvane i å karakterisere en handling som krigsforbrytelse under kapittel 16. Konsekvensen av dette vil være at man for disse handlingene ikke vil kunne anvende bestemmelsen om universell jurisdiksjon i § 5 tredje ledd jf. første ledd nr. 2.

Departementet mener likevel at det bør komme klarere frem av bestemmelsene i § 5 hvilke handlinger som er underlagt norske domstolers jurisdiksjon.

Etter departementets syn er det ønskelig at alle bestemmelsene i kapittel 16 skal kunne anvendes på handlinger foretatt av norske statsborgere og personer bosatt i Norge uansett hvor overtredelsene ble begått. Departementet legger derfor til grunn at bestemmelsen i § 5 første ledd nr. 2 skal anses som en henvisning til alle handlingene som er omfattet av kapittel 16, også i den grad de går utover det som etter folkeretten anses som en krigsforbrytelse.

Når det gjelder personer som etter handlings-tidspunktet har fått norsk statsborgerskap eller tatt bosted i Norge, jf. § 5 annet ledd, er departementet av den oppfatning at disse bare bør kunne strafforfølges etter første ledd nr. 2 for handlinger som etter folkeretten var ansett som folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser på gjerningstidspunktet. For eksempel mener departementet at det ikke bør være anledning til å strafforfølge en person som har fått asyl i Norge for rekruttering av 17-åringer til væpnede styrker i hjemlandet, dersom dette var lovlig etter dette landets rett på gjerningstidspunktet.

For at det skal komme klart fram at det bare er krigsforbrytelser som er anerkjent som slike etter folkeretten som er gjenstand for universell jurisdiksjon, foreslår departementet å endre § 5 ved å tilføye et nytt fjerde ledd der det slås fast at personer som omfattes av annet og tredje ledd, bare kan strafforfølges etter første ledd nr. 2 for handlinger som etter folkeretten er å anse som folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Dette vil i utgangspunktet omfatte både handlinger som er krigsforbrytelser etter sedvaneretten, og handlinger som er krigsforbrytelser ifølge folkerettslige konvensjoner.

### 5.5.3 Gjennomføringsmetode

#### 5.5.3.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet gikk departementet inn for at de aktuelle bestemmelsene i Roma-vedtektene skulle transformeres til norsk rett, det vi si at bestemmel-

sene gjengis i straffeloven med de nødvendige tilpasninger.

#### 5.5.3.2 Høringsinstansenes syn

*Forsvarsdepartementet* går inn for at bestemmelsene i Roma-vedtektene gjennomføres ved inkorporasjon:

«Etter vår mening vil bruk av inkorporasjonsmetoden i forhold til disse forbrytelsene på en bedre måte sikre full overensstemmelse med Roma-vedtektene og vi ser ikke noe absolutt og påtrengende behov for de nevnte «nasjonale tilpasninger». Videre mener vi at både rettskennet og lojalitetshensyn tilsier inkorporasjon.»

For øvrig støtter alle høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet at bestemmelsene gjennomføres ved transformasjon. *Norsk senter for menneskerettigheter* understreker at transformasjon er nødvendig dersom man ønsker å inkludere handlinger som regnes som krigsforbrytelser etter sedvaneretten eller andre folkerettslige instrumenter, men som ikke er dekket av Roma-vedtektene artikkel 8.

#### 5.5.3.3 Departementets vurdering

Aktiv innarbeiding av folkerettslige regler i norsk lovgivning kan skje gjennom inkorporasjon (henvisning) eller transformasjon (bestemmelsene omskrives til norsk lovtekst). Inkorporasjon er blitt den vanligste metode for innarbeiding av menneskerettskonvensjoner i lovgivningen, se særlig menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30. På strafferettens område er inkorporasjon sjeldnere. Et eksempel er likevel militær straffelov § 108, som fastsetter straff for å overtre eller medvirke til å overtre bestemmelse som er gitt til beskyttelse for person eller eiendom i Genèvekonvensjonene 12. august 1949 og deres to tilleggsprotokoller 10. juni 1977. Også lov 6. mai 1994 nr. 10 om gjennomføring av Konvensjonen om forbod mot utvikling, produksjon, lagring og bruk av kjemiske våpen samt øydelegging av dei, er et eksempel på inkorporasjon, selv om loven også transformerer deler av konvensjonsteksten. Et eksempel på transformasjon er straffeloven 1902 § 117 a, som setter straff for tortur, definert på samme måte som i FNs konvensjon 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

I fremmed rett brukes både inkorporasjon og transformasjon når det gjelder folkemord, forbry-



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

telser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. I den nederlandske loven 19. juni 2003 om internasjonale forbrytelser er straffebestemmelsene i Roma-vedtektene transformert nærmest ord for ord. I den tyske *Völkerstrafgesetzbuch* 26. juni 2002 er bestemmelsene transformert, men man har stilt seg mye friere til ordlyden og systematikken i Roma-vedtektene. I Storbritannia er inkorporasjonsmetoden brukt i lovene fra 2001 om Den internasjonale domstolen. Det er i Det britiske samveldet også utarbeidet en modellov for gjennomføring av Roma-vedtektene hvor artikkel 6, 7 og 8 er gjennomført ved inkorporasjon.

Det blir tidvis fremholdt at inkorporasjon er den mest lojale måten å gjennomføre menneskerettskonvensjoner på i intern rett, se for eksempel NOU 1993: 18 side 97. Uansett hva man måtte mene om det, gjør andre tungtveiende argumenter seg gjeldende når det gjelder konvensjoner om straffansvar. Her må hensynet til tilgjengelighet og behovet for nasjonale tilpasninger tillegges større vekt.

Som påpekt i punkt 5.5.1 omfatter Roma-vedtektene artikkel 8 om krigsforbrytelser ikke alle handlinger som regnes som krigsforbrytelser etter folkerettslig sedvane eller konvensjoner som Norge er bundet av. Dersom man ønsker at de norske straffebestemmelsene skal gi bedre uttrykk for Norges folkerettslige forpliktelser på området, og i noen tilfeller også gå videre enn dette, er det nødvendig å bruke transformasjonsmetoden.

Departementet fastholder derfor at en gjennomføring av Roma-vedtektenes straffebestemmelser, med de modifikasjoner som er lagt til grunn i punkt 5.5.1, bør skje ved transformasjon.

#### 5.5.4 Kan og bør bestemmelsene gis tilbakevirkende kraft?

##### 5.5.4.1 Innledning

Spørsmålet om hvorvidt de nye straffebestemmelsene om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser bør gis virkning på handlinger foretatt før bestemmelsene trer i kraft, ble ikke behandlet i høringsnotatet. Det følger av straffeloven 2005 § 3 første ledd første punktum at det er straffelovgivningen på handlingstidspunktet som skal anvendes. Lovgivningen på tidspunktet for avgjørelsen skal likevel anvendes dersom dette vil være til gunst for siktede, jf. § 3 annet punktum.

Grunnloven § 97, EMK artikkel 7 og SP artikkel 15 er i utgangspunktet også til hinder for at nye straffebestemmelser gis tilbakevirkende kraft til ugunst for siktede. Departementet la derfor til grunn at det ikke var aktuelt å la bestemmelsene

gjelde for handlinger som var foretatt før ikrafttredelsestidspunktet.

##### 5.5.4.2 Høringsinstansenes syn

Under høringen tok flere høringsinstanser til orde for at spørsmålet om hvorvidt bestemmelsene kan og bør gis tilbakevirkende kraft burde vurderes nærmere, og at gode grunner taler for at en slik tilbakevirkning både er lovlig etter Grunnloven § 97 og nødvendig og ønskelig når det gjelder så alvorlige forbrytelser som folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Dette gjelder *Norsk senter for menneskerettigheter, Utenriksdepartementet, Det nasjonale statsadvokatembetet, Kripos, Politidirektoratet og Norges Røde Kors.*

*Det nasjonale statsadvokatembetet* uttaler:

«Til tross for den åpning for tilbakevirkende kraft som ble gitt i den meget kritiserte Klingsaken (Rt. 1946 side 198), må det erkjennes at spørsmålet er vanskelig. Samtlige hensyn, så nær som grunnlovsbestemmelsens ordlyd, trekker imidlertid i retning av at tilbakevirkende kraft bør tillates.

I disse sakene vil det gjennomgående være tale om forfølgning av straffbare forhold begått i utlandet av (på gjerningstidspunktet) utlending. Sakene vil normalt forfølges i Norge på grunnlag av prinsippet om universell jurisdiksjon, jfr. straffeloven 1902 § 12 første ledd nr. 4 og straffeloven 2005 § 5 første ledd bokstav b) nr. 2 og tredje ledd og § 6, – regler som i hovedsak har utviklet seg etter den annen verdenskrig og som stod grunnlovsfedrene meget fjernt. Det fremstår som både urimelig og formalistisk at bestemmelsen alene skulle verne personer som, da forbrytelsene ble begått, ikke hadde noe tilknytningsforhold til Norge overhode. Formålene med bestemmelsen som trygghet og forutberegnelighet for borgerne i landet slår overhodet ikke til. Hertil kommer at gjerningsmennene i sine opprinnelige hjemland, eller for ulike ad hoc-domstoler, ofte risikerer straffeforfølgning etter de særskilte internasjonale straffebestemmelser. De risikerer også straffeforfølgning i andre nasjonale rettssystemer som enten hadde straffebestemmelser implementert på gjerningstiden, eller som har gitt nye bestemmelser med ulike former for tilbakevirkende kraft.

En kan heller ikke se at våre internasjonale forpliktelser hindrer en tilbakevirkende kraft. Både EMK art. 7 (1) og SP art. 15 (1) taler om forbud mot straffeansvar for «any criminal offence... which did not constitute a criminal offence, under national or international law, at the time it was committed.»

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

*Norges Røde Kors* gir uttrykk for et lignende syn:

«At de nye straffebestemmelsene ikke vil ha virkning for forbrytelser som ble begått før de trår i kraft er uheldig. Ifølge tall fra Kripos kan så mange som 70 personer som har begått enten krigsforbrytelser, folkemord eller forbrytelser mot menneskeheten oppholde seg i Norge. Disse personene vil ifølge Justisdepartementets forslag ikke kunne straffefølges etter de foreslåtte straffebestemmelsene om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser når de er vedtatt. Norges Røde Kors tviler på at det vil stride med verken Grunnloven § 97 eller internasjonale menneskerettigheter om de nye straffebestemmelsene også får virkning for handlinger som ble begått før de trer i kraft.

Norge har i en årrekke vært part til blant annet folkemordkonvensjonen og Genèvekonvensjonene. Det er heller ikke tvil om at forbrytelser mot menneskeheten, folkemord og krigsforbrytelser er forbudt i folkeretten i dag. Det er derfor ingen overraskelse for gjerningsmennene at folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser vil kunne dømmes etter bestemmelser som uttrykkelig forbyr disse handlingene i Norge, selv om disse bestemmelsene altså blir vedtatt etter at forbrytelsene har funnet sted. [...]

Norges Røde Kors understreker også i dette tilfellet at vedtektene til tribunalene for både tidligere Jugoslavia og Rwanda er gitt tilbakevirkende kraft. Flere av de land som har vedtatt egne straffebestemmelser om krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord har også gitt dem tilbakevirkende kraft.»

*Utenriksdepartementet* foreslår at den straffettslige klassifikasjonen gis tilbakevirkende kraft, uten at man benytter de forhøyde strafferammene som forslaget åpner for. Etter Utenriksdepartementets forslag vil for eksempel en person som deltok i den etniske rensingen i Bosnia kunne straffefølges for folkemord, men ikke idømmes en høyere straff enn det som ville fulgt av strafferammen i drapsbestemmelsen. Utenriksdepartementet legger til grunn at en slik tilbakevirkning ikke vil være i strid med Grunnloven § 97, og fremhever at en rekke hensyn taler for at bestemmelsene i kapittel 16 gis tilbakevirkende kraft for så vidt gjelder subsumsjonen:

«For det første gjelder alle de hensyn som Justisdepartementet trekker frem i sitt høringsnotat for å gjennomføre de foreslåtte forbrytelsene i et nytt kapittel 16, ikke bare for handlinger

som begås etter det nye kapittelets ikrafttredelse, men i like stor grad for handlinger begått forut for den tid. Disse hensynene, samt de hensynene som Utenriksdepartementet vil trekke frem i det følgende antas i hovedsak å kunne bli ivaretatt ved tilbakevirkende subsumsjon uten at man nødvendigvis også må gi de forhøyede strafferammene foreslått i kapittel 16 tilbakevirkende kraft.

Særlig at dette er forbrytelser som opptar hele det internasjonale samfunn, tilsier at de bør straffefølges i Norge på samme måte som de ville blitt straffefølgt internasjonalt, i andre land eller ved internasjonale domstoler. Erfaring har vist at en rekke potensielle saker som involverer grove internasjonale forbrytelser fra Balkan og Rwanda faller innenfor norsk straffejurisdiksjon. At sakene faller innenfor norsk straffejurisdiksjon, beror ofte på forhold uten tilknytning til saken. Det vil i praksis kunne gi en vilkårlig forskjellsbehandling av ulike forbrytelser begått i samme konflikt, avhengig av hvorvidt vedkommende forbryter befinner seg i Norge, blir straffefølgt ved en internasjonal domstol, eller befinner seg i et tredje land. En tilbakevirkende subsumsjon vil kunne motvirke slik vilkårlighet.

I tillegg kommer det forhold at de internasjonale forbrytelsene verner bestemte interesser som går utover det som eksplisitt kommer frem etter nåværende straffelov. Både forsønings- og prevensjonshensyn tilsier at grove internasjonale forbrytelser ikke bare bør bli straffet, men at de blir straffefølgt under merkelappen grove internasjonale forbrytelser, slik at de sider ved forholdet som skiller det fra mer ordinær kriminalitet blir gjenstand for tiltale, bevisførsel og dom.

I henhold til Roma-vedtektene artikkel 17 har Den internasjonale straffedomstol adgang til å anta saker som gjelder folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelser (for vår del i tiden fra og med 2002), der nasjonalstaten mangler vilje eller evne til genuint å gjennomføre etterforskning eller straffefølgning selv. Dersom f. eks. en person som har begått en forbrytelse mot menneskeheten kun straffefølges og dømmes for drap, kan det reises spørsmål om Den internasjonale straffedomstolen fortsatt vil ha adgang til å anta saken på grunnlag av at Norge ikke har evne til å straffefølge totaliteten av forbrytelsen. Å sikre avskjæring av enhver mulig påstand om at en sak av nevnte grunner kan bringes inn for Den internasjonale straffedomstol (ICC) i mangel av egnet nasjonal straffefølgning taler for å gi tilbakevirkende kraft for subsumsjon under de foreslåtte bestemmelsene. Selv om domstolen i praksis vil måtte prioritere mellom en

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

rekke alvorlige saker, har hensynet viktig prinsipiell karakter.»

#### 5.5.4.3 Departementets vurdering

Høringsuttalelsene reiser tre spørsmål i forhold til Grunnlovens forbud i § 97 mot å gi lover tilbakevirkende kraft. For det første: Kan de nye straffebestemmelsene anvendes på allerede foretatte handlinger? For det andre: Kan den strafferettslige klassifikasjonen endres innenfor de eksisterende strafferammene? Og for det tredje: I hvilken grad kan de strafferettslige foreldelsesreglene endres med virkning for allerede foretatte handlinger? Det siste spørsmålet behandles under punkt 5.5.5.

##### 5.5.4.3.1 Generelt om Grunnloven § 97 på strafferettens område

Grunnloven § 97 lyder:

«Ingen Lov maa gives tilbagevirkende Kraft».

Etter sin ordlyd oppstiller bestemmelsen et generelt forbud mot å gi lovgivningen tilbakevirkende kraft. På bakgrunn av langvarig praksis er det imidlertid klart at § 97 ikke kan tolkes bokstavelig i enhver henseende. Hvor sterke føringer bestemmelsen legger på lovgivernes handlingsrom, vil blant annet avhenge av om det er tale om å knytte nye byrder til eldre handlinger eller å gripe inn i etablerte rettigheter. I den juridiske teori betegnes dette som henholdsvis egentlig og uegentlig tilbakevirkning. Ved den uegentlige tilbakevirkning vil § 97 ikke utgjøre et absolutt forbud. I stedet må det foretas en skjønsmessig helhetsvurdering, hvor bare den klart urimelige eller urettferdige tilbakevirkningen rammes. Er det tale om tilbakevirkning i egentlig forstand, antas det derimot som hovedregel å gjelde en absolutt skranke for tilbakevirkende lovgivning.

Disse synspunktene på grunnlovstolkningen er blant annet fremhevet av Høyesterett i plenumsavgjørelsen i Rt. 2006 s. 293. Førstvoterende uttaler i avsnitt 59 og 60:

«Ved inngrep i etablerte rettigheter er standardteorien blitt fremherskende. Det kommer blant annet klart til uttrykk i de to plenumsdommene om trygderettigheter – Borthendommen og Thunheimdommen i Rt. 1996 s. 1440. Når det er knyttet nye byrder til en tidligere handling eller begivenhet, har hovedregelen derimot vært at tilbakevirkning ikke er tillatt. For slik tilbakevirkning er det mer tale om en regel enn en standard.

Et absolutt forbud gjelder i strafferetten. Men også på enkelte andre rettsområder er det i atskillig utstrekning mulig å stille opp faste regler, blant annet i erstatningsretten.»

Det var dissens 11–4 om resultatet i saken. Annenvoterende, som det dissenterende mindretall sluttet seg til, hadde imidlertid ingen bemerkninger til førstvoterendes generelle synspunkter på tolkingen av § 97.

Uttalelsen viser at man på strafferettens område – og særlig der det er spørsmål om å knytte straffansvar til eldre handlinger eller å skjerpe straffen for disse – står innenfor tilbakevirkningsforbudets kjerneområde. Det er tale om tilbakevirkning i egentlig forstand, og det er dessuten straff som søkes anvendt. Ettersom straff utgjør det mest inngripende styringsmidlet som samfunnet kan reagere med overfor borgerne, har individet et særskilt behov for vern overfor statsmakten i slike tilfeller.

Det er lagt til grunn i rettspraksis at lovgivernes vurdering av grunnlovsmessigheten er et relevant moment ved tolking av Grunnloven. Avhengig av hva slags område det er tale om å regulere, vil domstolene i større eller mindre grad etterprøve denne vurderingen, og veie den mot andre relevante hensyn. Høyesterett har i Rt. 1976 side 1 fastslått at Grunnlovens gjennomslagskraft vil være betydelig i saker som berører individenes personlige sikkerhet eller frihet, mens kontrollen vil være mindre intensiv overfor økonomiske reguleringer. Dette er senest bekreftet i plenumsdommen 21. september 2007 (HR-2007–01593-P), avsnitt 73 og 74. Følgelig vil domstolenes kontroll med lovgivningens grunnlovsmessighet være streng i saker som angår straff.

##### 5.5.4.3.2 Kan de nye bestemmelsene anvendes på handlinger foretatt før ikrafttredelsen?

Det mest vidtgående forslaget som er kommet frem under høringsrunden, går ut på at de nye straffebestemmelsene skal gis anvendelse på handlinger som er foretatt før reglene trer i kraft. Det første spørsmålet er om dette vil utgjøre en tilbakevirkning som rammes av Grunnloven § 97.

Det må i denne sammenheng påpekes at det ikke er tale om å ramme forhold som tidligere var straffrie. De handlingene som foreslås skilt ut som egne straffebed, har tidligere falt inn under de generelle straffebestemmelsene i straffeloven. Det er imidlertid sikker rett at man som tilbakevirkning ikke bare regner det å straffelegge en handling som på gjerningstidspunktet var straffri, men

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

også å skjerpe straffen for den etter at den ble begått. At Grunnloven må forstås på denne måten er bakgrunnen for § 3 i straffeloven 1902 og straffeloven 2005, som bestemmer at en ny straffebehandling bare kan anvendes på et tidligere foretatt forhold såfremt dette er gunstigere for tiltalte. I merknadene til § 3 i straffeloven 2005 sies det i Ot.prp.nr. 90 (2003–3004) side 398:

«Er straffelovgivningen blitt endret mellom handlingstidspunktet og tidspunktet for avgjørelsen, skal lovgivningen på handlingstidspunktet anvendes. Er loven endret i skjerpende retning, følger dette allerede av forbudet mot tilbakevirkende lover i Grunnloven § 97 og menneskerettsloven §§ 2 og 3, jf EMK. artikkel 7, jf senest avgjørelsen i Høyesterett 25. februar 2004 i sak 2004/393A.»

De foreslåtte bestemmelsene om folkemord mv. har vesentlig høyere strafferammer enn man ellers finner i norsk rett. Ut fra dette må det kunne legges til grunn at en anvendelse av de nye reglene på handlinger begått før ikrafttredelsen må regnes som tilbakevirkning i Grunnlovens forstand.

Det faktum at en lovbestemmelse er trådt i kraft etter at handlingen ble begått, er ikke i seg selv til hinder for at den anvendes på den eldre handlingen. Klarest er dette når lovbestemmelsen vil virke til gunst for individet. Heller ikke vil det faktum at en ny bestemmelse har en høyere *strafferamme* enn det som tidligere gjaldt, i seg selv være til hinder for at den anvendes på eldre handlinger. Avgjørende er heller om straffen i det konkrete tilfellet blir strengere enn etter de eldre reglene. Støtte for dette finnes i flere avgjørelser fra Høyesterett fra 2002 og utover om konvertering av den eldre reaksjonen sikring til den nye reaksjonen forvaring. Se for eksempel Rt. 2002 side 889 på side 890:

«Etter Grunnlovens § 97 vil det ikke være adgang til å fastsette en reaksjon etter de nye regler som vil være strengere enn den som ville bli idømt etter de gamle regler. Det avgjørende blir således hva som konkret gir det gunstigste resultat for A – en fastsettelse av straff og sikring etter de gamle regler eller en dom på forvaring.»

En kan ellers merke seg at sikring ikke ble regnet som straff, mens forvaring fullt ut regnes som straff etter det norske strafferettslige systemet. Hvis den nye strafferammen går ut over det som ville vært mulig eller aktuelt å idømme etter eldre rett, blir den uten betydning for eldre handlinger.

Spørsmålet er så om dette stiller seg annerledes fordi folkemord mv. er straffbart etter folkeretten. Siden Nürnbergprosessen har folkemord,

forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser vært gjenstand for en betydelig regulering på det internasjonale plan, jf. for eksempel folkemordkonvensjonen av 1948, Genèvekonvensjonene av 1949 og Roma-vedtektene av 1998. Disse konvensjonene gjenspeiler på flere punkter folkerettslig sedvanerett. I en rådgivende uttalelse 28. mai 1951 antok Den internasjonale domstol (ICJ) blant annet at prinsippene som lå til grunn for folkemordkonvensjonen må anses å binde alle stater, uavhengig av om de har ratifisert konvensjonen eller ikke. De handlinger som høringsforslaget omfatter, er således i stor grad kategorisert som forbrytelser etter folkeretten.

EMK artikkel 7 nr. 2 (jf. også SP artikkel 15 nr. 2) er ikke til hinder for å ilegge straff for en handling som på gjerningstidspunktet «was criminal according to the general principles of law recognized by civilized nations.» Det kan spørres om det samme synspunkt kan legges til grunn i forhold til Grunnloven § 97. Den situasjonen man her står overfor, kan langt på vei sammenlignes med saksforholdet i Høyesteretts kjennelse i den såkalte Klinge-saken, Rt. 1946 s. 198.

Karl-Hans Hermann Klinge, som var tiltalt i saken, hadde under krigen avhørt mistenkte Mil.org.-medlemmer for Gestapo. Lagmannsretten fant ham skyldig i å ha legemsbeskadiget 18 personer under disse avhørene, flere av dem mange ganger.

Ved provisorisk anordning 4. mai 1945 var det innført betydelige straffskjerpelser for forbrytelser begått som ledd i okkupasjonen av Norge, og disse bestemmelsene skulle også gjelde forhold begått før anordningen trådte i kraft.

Spørsmålet i saken var om Grunnloven § 97 stengte for å anvende straffskjerpelsene, ettersom Klings handlinger ble begått før anordningen ble gitt. Dette spørsmålet ville ha stor betydning for utfallet i saken. Ut fra de ellers gjeldende reglene ville Klinge maksimalt kunne idømmes fengsel i 13 år og 6 måneder, mens han ifølge anordningen kunne dømmes til døden.

Høyesterett kom under dissens 9–4 til at anordningen ikke var grunnlovsstridig.

Flertallet drøftet forholdet til både Grunnloven § 96 og § 97. Flertallet viste til at tiltaltes handlinger kunne medføre dødsstraff etter folkeretten på det tidspunkt de ble begått. Etter flertallets oppfatning hadde derfor straffekravet oppstått i kraft av folkerettens regler allerede på handlingstidspunktet. Virkningen av anordningen var bare at straffekravet kunne gjøres gjeldende i norsk rett uten hinder av Grunnloven § 96, som krever hjemmel i lov for å idømme straff.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Førstvoterende tok ikke direkte stilling til om domstolene uten hinder av Grunnloven § 96 kunne ha ilagt straff direkte på bakgrunn av folkeretten, idet den provisoriske anordningen uansett oppfylte lovskravet. To medlemmer av flertallet kom på dette punkt med særuttalelser, hvor de la til grunn at folkeretten ville ha gitt en tilstrekkelig hjemmel for å idømme straff.

Avgjørende for flertallet var uansett at man i den aktuelle saken var utenfor anvendelsesområdet for Grunnloven § 97. Førstvoterende uttaler (Rt. 1946 side 198 på side 201–02) at han fant det

«urimelig å anta at den samme bestemmelse som er gitt til vern om samfunnet også skulle kunne påberopes av fremmede voldsmenn, borgere av en stat som har gått til angrep på det samme samfunn i den hensikt å underlegge seg det, og som et ledd i forsøket på undervingelsen har anvendt de mest hensynsløse og brutale midler.»

Denne delen av begrunnelsen kan neppe sies å ha overføringsverdi til det spørsmål som skal vurderes i den foreliggende sak. De krigsforbrytere som oppholder seg i Norge, har ikke begått sine overgrep som ledd i et forsøk på å underlegge seg landet. Dette synspunktet forfølges derfor ikke i det videre.

Annenvoterende i Klingekjennelsen var talsmann for det mindretall på fire dommere som mente at dødsstraffen ikke kunne opprettholdes. Annenvoterende tok som sitt utgangspunkt at man trengte hjemmel i norsk lov for å ilegge straff. Han uttalte videre (side 207–08) at

«statsmyndigheten – det være seg den lovgivende, utøvende eller dømmende myndighet – ikke skal kunne belegge en allerede utført handling med straff etter sitt frie skjønn. Grunnlovens § 97 må med andre ord oppfattes således at den fullstendiggjør det fundamentale prinsipp som er uttalt i § 96, at ingen kan straffes uten etter lov. Dette prinsipp forutsetter at loven er vedtatt allerede før den forbryterske handling er forøvet, og denne konsekvens er det vår Grunnlov har trukket i sin § 97.»

Etter hans syn var anordningen derfor i strid med Grunnloven § 97.

Saksforholdet i Klingekjennelsen har flere likhetstrekk med spørsmålet om å gi straffebestemmelsene om folkemord mv. tilbakevirkende kraft. Det springende punkt er i begge tilfeller hvilken adgang det er til å skjerpe straffen for en allerede begått handling i samsvar med det som på gjerningstiden gjaldt etter folkeretten.

En plenumsavgjørelse fra Høyesterett vil normalt veie tungt ved bedømmelsen av lignende

spørsmål. Det er likevel forhold som taler mot å tillegge Klingekjennelsen særlig vekt i dette tilfellet. Særlig kan det fremheves at den ble avsagt under de ekstraordinære forholdene som rådet i tiden rett etter okkupasjonens opphør.

Den rettsforståelse som kjennelsen bygger på, er blitt kritisert. Allerede under forberedelsen av den midlertidige lov 6. juli 1945 (nr. 3), som stadfestet reglene om dødsstraff slik disse var nedfelt i de provisoriske anordningene gitt under krigen, ble det reist innvendinger mot bruken av tilbakevirkende straffskjerpelser. Professorene Frede Castberg og Johs. Andenæs sendte et brev til justiskomiteen, inntatt i Rt. 1946 side 196–97, hvor de blant annet uttalte:

«Denne anordning innfører med tilbakevirkende kraft svære straffeskjerpelser for handlinger begått av utlendinger i fiendens tjeneste, deriblant en overordentlig sterk utvidelse av adgangen til å anvende dødsstraff. [...]

Etter vår mening er dette i klar strid med Grunnlovens § 97. Og det foreligger ikke nå, etter at fienden er slått og landet befridd, noen nødssituasjon som kunne gjøre et slikt brudd med våre vanlige rettsprinsipper berettiget.»

Denne kritikken har senere fått en betydelig klangbunn i den juridiske teori, selv om det også her har vært ulike oppfatninger.

På den annen side vil departementet fremheve at utviklingen i rettsoppfatningen i de senere år klart har gått i retning av å legge en slik vekt på folkeretten som flertallet i Klingsaken naturlig kan tas til inntekt for når det gjelder folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser (selv om det naturligvis ikke kan begrunne bruk av dødsstraff). Dette medfører at de standpunkter som er fremhevet i avgjørelsen, må bedømmes ut fra sin holdbarhet sett i forhold til de ellers gjeldende reglene og prinsippene i norsk rett og utviklingen i folkeretten de senere år. I dette perspektivet er Klingekjennelsen et argument for at det ikke vil være tale om grunnlovsstridig tilbakevirkning.

Flere høringsinstanser fremhever at ettersom krigsforbrytelser er forbudt etter folkeretten, har gjerningspersonen ikke hatt noen forventning om å slippe straff for sine handlinger. Dette vil i realiteten innebære en innskrenkende tolkning av Grunnlovens tilbakevirkningsforbud ut fra en tanke om at lovens formål – å sikre forutberegnelighet for borgerne – ikke gjør seg gjeldende i forhold til de handlingene det her er tale om.

Det er tvilsomt hvor langt dette argumentet rekker. Etter departementets syn tilsier den internasjonale reguleringen at en lovovertreder ikke

har noen forventning om å gå fri for sine handlinger. Det er imidlertid ikke dette som er spørsmålet i norsk rett, hvor det hele tiden har eksistert generelle straffebestemmelser som rammer denne typen handlinger. En vurdering av om individet har en rimelig forventning om vern ligger nær opp til standardteoriens lære, hvoretter bare den vilkårlige eller sterkt urimelige eller urettferdige tilbakevirkning er i strid med Grunnloven § 97. Som nevnt ovenfor gjelder imidlertid standardteorien som hovedregel ikke, slik tilfellet er her, i forhold til spørsmålet om bruk av straff.

En absolutt rettighet vil tidvis kunne gi seg uønskede eller endog støtende resultater. De individrettighetene som følger av Grunnloven, ville imidlertid være lite verdt dersom de til enhver tid skulle være underlagt lovgivers vurdering av hva som i et konkret tilfelle gir de rimeligste resultater.

En anvendelse av de nye reglene på allerede foretatte handlinger vil, på grunn av de høye strafferammene, innebære en strengere strafferettslig bedømmelse av disse forhold. Dette utgjør en tilbakevirkning til ugunst etter Grunnloven § 97, og det avgjørende spørsmålet er hvilken betydning det skal ha at de straffebestemmelser som foreslås innført, regnes som forbrytelser under folkeretten. Til fordel for å følge rettsoppfatningen i Klinge-saken kan det anføres at det internasjonale strafferettssystemet i dag er langt bedre utbygd, både gjennom beskrivelse av materielle regler, og gjennom ulike prosessuelle ordninger, enn i 1946. Norske myndigheter (herunder domstolene) kan under dette systemet dessuten bistå med å utlevere personer som vil kunne bli dømt på grunnlag av de strengere, folkerettslige reglene. Det er i en slik situasjon ikke opplagt at Grunnloven § 97 skulle være til hinder for en skjerpning av straffene med tilbakevirkende kraft i samsvar med det som uansett kunne blitt idømt, på grunnlag av folkeretten, i andre stater eller for internasjonale tribunaler.

Etter departementets syn er spørsmålet om hvorvidt bestemmelsene kan gis tilbakevirkende kraft tvilsomt. Departementet legger avgjørende vekt på at det ikke kan se at det foreligger et tilstrekkelig behov for å fravike det som følger av utgangspunktet i Grunnloven § 97, og at dette må bli utslagsgivende også i grunnlovsvurderingen.

#### 5.5.4.3.3 Kan subsumsjonen endres innenfor dagens strafferammer?

Utenriksdepartementet foreslår i sin høringsuttalelse at de subjektive kravene til skyld og de objektive gjerningsbeskrivelsene gis tilbakevirkende kraft, men ikke ut over strafferammene i bestem-

melsene som gjaldt på gjerningstidspunktet. Det er med andre ord tale om å gi den strafferettslige subsumsjonen anvendelse på handlinger som er begått før de nye bestemmelsene settes i kraft. Spørsmålet blir om en slik subsumsjonsendring vil være i strid med Grunnloven § 97.

Med «subsumsjonsendring» sikter departementet til en reell endring i beskrivelsen av de elementene som gjør en handling straffbar. Rent tekniske tilpasninger mv. kan ikke rammes av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97, for eksempel der en person dømmes etter en bestemmelse som av lovtekniske grunner er flyttet til en annen paragraf enn den sto i da handlingen ble begått. Departementet antar videre at Grunnloven § 97 heller ikke vil være til hinder for å endre bare selve *betegnelsen* på et forhold uten at det gjøres noen endring i gjerningsbeskrivelsen i straffebudet. Dersom subsumsjonsendringen innebærer at straffebudet *i realiteten* fremhever andre elementer (subjektive eller objektive) enn dem som de tidligere straffebestemmelser gjør, kan spørsmålet komme i en annen stilling. En kan da se det slik at en ny og strengere straffelov anvendes på forholdet. En er dermed innenfor det som etter tradisjonell lære – riktignok temmelig generelt formulert, og kanskje uten tanke på slike tilfeller – rammes av Grunnloven § 97. Det gjelder selv om de aktuelle elementene også tidligere kunne ha vært tatt i betraktning ved straffutmålingen etter andre straffebud. Avgjørende rettspraksis som tar direkte stilling til spørsmålet, finnes imidlertid ikke.

Betydningen av en subsumsjonsendring er berørt i Rt. 2004 side 357, som gjaldt gjenåpning av en straffedom. Høyesterett anså det å være i strid med EMK artikkel 7 å anvende en straffebestemmelse som var vedtatt, men ikke kunngjort, da den straffbare handlingen ble begått. Ved lovendringen ble den aktuelle handlingen, som var straffbar også tidligere, «brakt inn under voldtektsbegrepet og flyttet til en annen paragraf, og strafferammen ble hevet fra fem til ti års fengsel» (avgjørelsen avsnitt 20). Ifølge Høyesterett lå det problematiske i domfellelsen «ikke i at han ble funnet skyldig i en straffbar handling, men i straffutmålingen» (avsnitt 21). I gjenopptakelsessaken subsumerte Høyesterett forholdet under den straffebestemmelsen som ble ansett å gjelde på gjerningstidspunktet, men Høyesterett uttalte ikke noe om hvorvidt subsumsjonsendringen (dvs. at forholdet var blitt regnet som voldtekt) i seg selv var problematisk.

Utformingen av en straffebestemmelse vil kunne ha betydning som uttrykk for samfunnets vurdering av straffverdigheten. Lovgivningens klassifikasjon vil, gjennom de ord som benyttes og

de assosiasjoner disse gir opphav til, gi uttrykk for en vurdering av handlingens straffverdighet. Det kan hevdes at det ligger innenfor formålet med Grunnloven § 97 å beskytte individet mot en anvendelse av ny lovgivning som med sine karakteristikk vil virke mer belastende på omdømmet, for eksempel dersom den nye subsumsjonen gir uttrykk for en skjerpet vurdering av straffverdigheten og dermed økt sosial fordømmelse av handlingen.

Ettersom en domfellelse for folkemord har negative konnotasjoner ut over det som eksplisitt følger av drapsbestemmelsen, vil denne subsumsjonen – kanskje særlig når den kommer frem i domsslutningen – oppfattes som mer stigmatiserende, både for domfelte selv og i befolkningen for øvrig.

Imidlertid kan domstolen allerede etter gjeldende rett legge til grunn i domspremissene at en handling må bedømmes som en krigsforbrytelse. Dette kan skje som et ledd i straffutmålingen. For straffutmålingsmomenter som knytter seg til handlingens grovhet eller straffverdighet, vil det nok gjelde omtrent de samme strenge beviskrav som ved bedømmelsen av om et straffebud er overtrådt. Retten må således finne det bevist ut over enhver rimelig tvil at handlingen kan klassifiseres som en krigsforbrytelse, dersom den skal kunne legge vekt på dette ved reaksjonsfastsettelsen.

Fordi en handling allerede på bakgrunn av dagens regler og beviskrav kan gis den samme rettslige karakteristikk som de foreslåtte reglene åpner for, kan det sies at en direkte anvendelse av den nye subsumsjonen ikke vil bringe domfelte i noen vesentlig annen og vanskeligere stilling. Internasjonalt har klassifikasjonen av den typen handlinger som høringsnotatet berører, ligget fast over lang tid. Dette taler også for at den nye subsumsjonen ikke forverrer tiltaltes situasjon. At den typen kriminalitet det her er tale om, i stor grad anses å være et internasjonalt anliggende, styrker vekten av dette momentet.

Departementet legger til grunn at anvendelsen av de nye bestemmelsene på handlinger foretatt før ikrafttredelsen, innebærer en mer belastende subsumsjon, men at en tilbakevirkning likevel ikke vil være i strid med Grunnloven § 97. På bakgrunn av Klinge-saken og den utviklingen i folkeretten som det er gjort rede for foran er departementet derfor kommet til at en tilbakevirkende subsumsjon innenfor dagens strafferammer vil gå klar av Grunnloven § 97.

#### 5.5.4.3.4 *Nærmere om vilkårene for at bestemmelsene skal gis tilbakevirkende kraft*

Departementet foreslår etter dette at de nye straffebestemmelsene om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser gis tilbakevirkende kraft innenfor dagens strafferammer. Det innebærer for eksempel at en person som deltok i folkemordet i Rwanda i 1994, kan tiltales og dømmes for folkemord etter straffeloven 2005 § 101, men at strafferammen vil være den som følger av for eksempel straffeloven 1902 § 233 om drap.

To vilkår må være oppfylt for at bestemmelsene skal kunne gis slik tilbakevirkende kraft. For det første må handlingen ha vært straffbar etter norske straffebestemmelser på gjerningstidspunktet. For de mest alvorlige forbrytelsene vil det normalt ikke by på vanskeligheter å slå fast dette, for eksempel når det gjelder drap, voldtekt og legemskrenkelser. I andre tilfeller vil derimot anvendelsen av reglene kunne gi enkelte utfordringer i praksis. Det vil ikke alltid være like opplagt hvilken bestemmelse i straffeloven 1902 som ville ha kommet til anvendelse. I noen tilfeller vil det være slik at den nye straffebestemmelsen om krigsforbrytelse har en gjerningsbeskrivelse som kombinerer ulike bestemmelser fra straffeloven 1902. Dette kan gjøre det vanskelig å fastsette riktig strafferamme. Departementet antar at selv om slike problemer kan oppstå, er det neppe særlig praktisk, og ikke noe tungtveiende argument mot departementets forslag.

For det andre må handlingen etter folkeretten være karakterisert som folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse. For de handlinger som ikke er omfattet av Roma-vedtektene, kan det ofte være vanskelig å fastslå hva som anses som en krigsforbrytelse etter folkerettslig sedvanerett. Departementet antar likevel at det vil bli tale om forholdsvis få vanskelige tvilstilfeller.

### 5.5.5 Foreldelse

#### 5.5.5.1 *Hvilke krigsforbrytelser mv. skal ikke foreldes?*

##### 5.5.5.1.1 *Innledning*

Straffeloven 2005 § 91 fastslår at «straffansvaret for terrorhandlinger, krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten foreldes ikke». Bestemmelsen reiser spørsmålet om «krigsforbrytelser» skal forstås som alle forbrytelsene inntatt i straffeloven kapittel 16, eller om begrepet bare skal omfatte handlinger som etter folkeretten

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

anses som krigsforbrytelser, eventuelt bare de mest alvorlige krigsforbrytelsene.

Dette spørsmålet ble ikke reist i høringsnotatet, og har derfor ikke foranlediget mange høringsuttalelser. De eneste høringsinstansene som uttaler seg om det, er *Nordland statsadvokatembeter* og *Norsk senter for menneskerettigheter*, som ber om at spørsmålet blir vurdert. *Nordland statsadvokatembeter* tar også til orde for at det innføres et kvalifikasjonskrav.

#### 5.5.5.1.2 Folkerettslige skranke

Etter Roma-vedtektene artikkel 29 er forbrytelser som faller inn under Den internasjonale straffedomstolens jurisdiksjon ikke gjenstand for foreldelse. Det kan også spørres om det eksisterer en sedvanerettsregel som innebærer at foreldelsesregler ikke kan anvendes på folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser.

FN vedtok i 1968 en konvensjon om ikke-anvendelse av foreldelsesregler på krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten, og Europarådet en konvensjon om det samme i 1974. FN-konvensjonen er ratifisert av 51 stater, av dem ingen vest-europeiske. Europarådskonvensjonen er bare ratifisert av tre stater, Belgia, Nederland og Romania. Flere land opprettholder fortsatt regler om foreldelse for alle eller enkelte av kjerneforbrytelsene. Det er derfor tvilsomt om det er grunnlag for å anta at det foreligger noen sedvanerettsregel om at krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten overhodet ikke foreldes.

Folkeretten inneholder på den annen side ingen regler som forutsetter at forbrytelsene skal være gjenstand for foreldelse. Dette innebærer at norske myndigheter står relativt fritt til selv å avgjøre grensene for anvendelsesområdet for § 91.

#### 5.5.5.1.3 Departementets vurdering

I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) er det gitt uttrykk for at det samtidig med vedtakelsen av straffebestemmelser om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser, bør tas inn i § 91 henvisninger til de aktuelle straffebudene. Det fremgår også at departementet vil vurdere om bestemmelsen bør få tilføyed et kvalifikasjonskrav, slik at bare de alvorligste forbrytelser av den aktuelle art omfattes. I proposisjonen side 386–387 antyder departementet følgende mulige avgrensninger:

«Departementet støtter kommisjonens forslag, som fikk bred støtte under høringen, og tiltrer den begrunnelsen som er gitt. Særlig legger

departementet vekt på at en regel om ikke-foreldelse gjør at norsk rett samsvarer med Roma-vedtektene artikkel 29. Departementet gir i punkt 11.6.5.2 uttrykk for at de aktuelle forbrytelser er så alvorlige at lengstestrafpen bør være fengsel i 30 år. En naturlig konsekvens ville være at en eventuell foreldelsesfrist for disse forbrytelsene var mer enn 25 år, som er foreslått som frist for de alvorligste øvrige forbrytelser, for eksempel 30 år. En så lang frist vil for mange i realiteten innebære at lovbruddet ikke er foreldet når de dør. Men grovheten av lovbruddene tilsier at handlingen ikke foreldes selv om ugjerningsmannen lever i mer enn 30 år etter forbrytelsen. De hensyn som begrunner reglene om foreldelse, bør her vike. Departementet har særlig merket seg uttalelsen fra Utenriksdepartementet om at prinsippet om ikke-anvendelse av foreldelsesregler for de alvorligste internasjonale forbrytelser, kan være internasjonal sedvanerett. Dette synet støttes av den refererte saken mot Klaus Barbie, der fransk Høyesterett la til grunn at prinsippet om ikke-foreldelse for forbrytelser mot menneskeheten er internasjonal sedvanerett.

Det kan imidlertid reises spørsmål om mindre alvorlige krigsforbrytelser mv. likevel skal være gjenstand for foreldelse etter de alminnelige regler, jf. også riksadvokatens uttalelse som er sitert foran i punkt 28.2.5.3. Det samme gjelder for ansvaret til de perifere medvirkere. Artikkel 29 i Roma-vedtektene fastsetter at det er forbrytelser som faller inn under Domstolens jurisdiksjon, som ikke skal foreldes. Artikkel 5 inneholder en jurisdiksjonsbestemmelse som sier at «domstolens jurisdiksjon skal være begrenset til å omfatte de alvorligste forbrytelser som opptar hele det internasjonale samfunn». Hvilke forbrytelser dette er følger nærmere av angivelsene i artikkel 6, 7 og 8 av hvilke handlinger som skal regnes som henholdsvis folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Etter artikkel 8 nr. 1 skal domstolen ha jurisdiksjon for krigsforbrytelser, særlig når «de er begått som ledd i en plan eller målsetting eller som ledd i en omfattende utøvelse av slike forbrytelser». Videre står det i artikkel 18 nr. 1 bokstav d (om foreløpige beslutninger knyttet til avvinningsgrunner) at Domstolen skal beslutte at en sak skal avvises dersom «saken ikke er tilstrekkelig alvorlig til å begrunne ytterligere tiltak fra Domstolens side». Både mindre alvorlige krigsforbrytelser samt mindre alvorlige forsøks- og medvirkningshandlinger til alle de tre hovedforbrytelsene kan på denne bakgrunn tenkes å falle utenfor Domstolens jurisdiksjon og således utenfor anvendelsesområdet for den særskilte foreldelsesregelen i artikkel 29.



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Departementet mener at det kan være grunn til å vurdere tilsvarende begrensninger i den norske bestemmelsen om ikke-foreldelse av straffansvar, slik at de vanlige foreldelsesreglene skal gjelde for de mindre alvorlige krigsforbrytelsene mv. Departementet viser til det som er sagt foran om at det bare er ved de mest alvorlige forbrytelsene det er grunn til å la de hensyn som begrunner foreldelsesreglene, vike. Av samme grunn er departementet av den foreløpige oppfatning at forbundsbestemmelsen i kommisjonens utkast § 16–4 ikke bør omfattes av en bestemmelse om ikke-foreldelse. Forbundsbestemmelsen medfører kriminalisering av handlinger som uten en særregel ville ha vært straffrie forberedelseshandlinger. Også disse tilfellene er det mest nærliggende å unnta fra bestemmelsen om ikke-foreldelse.»

I Innst. O nr. 72 (2004–2005) sluttet justiskomiteen seg til departementets forslag og vurderinger, men flertallet (alle unntatt Fremskrittspartiet) la til at de ville «allerede nå signalisere at norske foreldelsesregler bør i størst mulig grad være i samsvar med vedtektene av 17. juli 1998 til Den internasjonale straffedomstolen (Roma-vedtektene).»

Departementet holder fast ved de vurderinger som ble lagt til grunn i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). Spørsmålet er hvordan en slik avgrensning av bestemmelsen best kan skje. Her foreligger flere muligheter. Departementet er kommet til at den mest hensiktsmessige måten å skille ut de krigsforbrytelser som ikke skal være gjenstand for foreldelse, er å begrense virkeområdet for bestemmelsen i § 91 til krigsforbrytelser med en strafferamme på 15 år eller mer. Dette vil omfatte alle overtredelser av § 103 om krigsforbrytelser mot person, § 106 om forbudte stridsmetoder og § 107 om forbudte stridsmidler, i tillegg til alle bestemmelsene om grove overtredelser. De forbrytelser som vil falle utenfor, er de alminnelige overtredelsene av § 104 om krigsforbrytelse mot eiendom og sivile rettigheter, de alminnelige overtredelser av § 105 om krigsforbrytelse mot humanitære innsatser eller kjennemerker, § 108 om forbund om og tilskynding til folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse, og alminnelig overtredelse av § 109 om krenkelse av kommandoansvar. Etter departementets forslag har alle disse bestemmelsene en strafferamme på fengsel inntil 10 år.

Departementet har som alternativ vurdert en avgrensning basert på grovhet, slik at § 91 skal omfatte krigsforbrytelser med en strafferamme på fengsel over 10 år. En slik avgrensning vil omfatte færre handlinger enn en avgrensning basert på strafferammene.

Som det går frem av Ot.prp.nr. 90 (2003–2004), mener departementet at en avgrensning basert på strafferamme eller eventuelt grovhet vil være i samsvar med Roma-vedtektene og en eventuell sedvanerettsregel. Dersom man ønsker å legge seg enda tettere opp mot Roma-vedtektene, kunne man nytte en avgrensning tilsvarende den som er foreslått for jurisdiksjonsbestemmelsene i § 5, slik at foreldelse ikke vil finne sted for handlinger som etter folkeretten anses som krigsforbrytelser. Handlinger der forslaget til norske bestemmelser går utover det som følger av Roma-vedtektene, andre traktater eller folkerettslig sedvane vil da falle utenfor regelen. På den annen side vil bestemmelsen med en slik utforming omfatte også en rekke overtredelser av mindre grov karakter, også bestemmelsene om forbund i lovforslaget § 108. Departementet mener derfor at dette ikke er en hensiktsmessig avgrensning i dette tilfellet.

De samme motforestillinger gjør seg enda sterkere gjeldende overfor det alternativ å la § 91 vise til krigsforbrytelser som definert i Roma-vedtektene. Da ville man risikere å utelate enkelte overtredelser som vil kunne være grove, og dermed med strafferamme på 30 år, men som av ulike grunner ikke ble tatt med i vedtektene. Bestemmelsene om forbund i lovforslaget § 108 og en rekke overtredelser med strafferamme på 10 år vil derimot omfattes. En slik avgrensning vil i noen tilfeller kunne virke tilfeldig utfra den systematikk som er valgt i forslaget til kapittel 16, og departementet går derfor ikke inn for den.

Enda en mulig løsning er å angi presist hvilke bestemmelser som skal omfattes av regelen om ikke-foreldelse i § 91. Dette vil imidlertid gjøre bestemmelsen komplisert, og etter vår oppfatning er det antakelig lite i form av presisjon å vinne på dette sammenliknet med å nytte strafferammen som avgrensningkriterium.

Departementet går etter dette inn for at bestemmelsen i § 91 utformes slik at handlinger som anses som folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser ikke foreldes dersom de har en strafferamme på 15 år eller mer.

#### 5.5.5.1.4 Kan unntakene fra foreldelse gis tilbakevirkende kraft?

I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 478 er det lagt til grunn at regelen i straffeloven 2005 § 91 skal komme til anvendelse også på folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, (grove) krigsforbrytelser og terrorhandlinger begått før ikrafttredelsen, såfremt disse ikke allerede var foreldet etter de dagjeldende reglene. *Norges Røde Kors, Utenriksde-*

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

*partementet og Forsvarsdepartementet* har i sine høringstilsvar reist spørsmål om bestemmelsen også kan anvendes på handlinger som er foreldet på det tidspunktet § 91 trer i kraft.

I Rt. 1945 side 109 (Quisling-saken) uttaler førstvoterende i Høyesterett på side 117 at:

«Det er alminnelig lært i den juridiske teori og er visstnok sikker rett at en ny lov uhindret av Grunnlovens § 97 kan oppheve en adgang til preskripsjon av et straffansvar eller forlenge preskripsjonsfristen med virkning også for eldre handlinger, dette så lenge den tidligere gjeldende preskripsjonsfrist ennå ikke er utløpt.»

Denne rettsoppfatning er senere lagt til grunn i den juridiske teori, og departementet antar at Grunnloven er til hinder for at foreldede forhold likevel skal kunne straffes gjennom en tilbakevirkende anvendelse av straffeloven 2005 § 91. At Den europeiske menneskerettsdomstolen har lagt en annen forståelse til grunn for tolkingen av EMK art. 7 er i denne forbindelse uten betydning. Departementet fastholder derfor det syn som er kommet til uttrykk i Ot.prp.nr. 90 (2003–2004), hvor det fremheves at det bare er konstitusjonell adgang til å forlenge en foreldelsesfrist som ikke har utløpt på det tidspunktet lovendringen trer i kraft.

#### 5.5.5.2 Idømt straff som ikke foreldes

Straffeloven 2005 § 96 fastslår at «idømt straff for terrorhandlinger, krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten foreldes ikke».

I Ot.prp. nr. 90 (2004–2005) side 480 og side 391 er det forutsatt at bestemmelsen skal endres enten ved å ta inn henvisning til de aktuelle straffebudene, eller ved å ta inn et kvalifikasjonskrav, på samme måte som til § 91 om foreldelse av straffansvar.

Departementet legger til grunn at den samme avgrensning bør gjelde her som etter § 91, slik at idømt straff for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser som har en strafferamme på 15 år eller mer, ikke skal være gjenstand for foreldelse. Det er med andre ord strafferammen, og ikke straffen som er idømt i den konkrete saken som er avgjørende. Begrunnelsen for dette, og for innføringen av regelen i første omgang, er som fremhevet i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 391 at forbrytelsene i tillegg til å være svært alvorlige, ofte vil ha et politisk preg. Det vil derfor trolig være større fare enn ellers for at lovbyrteren slipper unna forfølgningen eller fullbyrdingen, for eksempel ved å ta opphold i et sympati-

serende land. Det er ikke den idømte straff i seg selv som begrunner unntak fra foreldelsesreglene, men forbrytelsenes alvorlighet og karakter for øvrig.

## 5.6 Forholdet til utleveringsloven

### 5.6.1 Innledning

Det følger av lov 13. juni 1975 nr. 9 om utlevering av lovbyrtere m.v. (heretter utleveringsloven) § 9 at utlevering ikke kan skje når adgangen til strafforfølgning er foreldet etter norsk lov. Forholdet til utleveringsreglene ble ikke behandlet i høringsnotatet, og Justisdepartementet foreslo ingen endringer i adgangen til å utlevere personer som er siktet, tiltalt eller domfelt for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser.

*Politidirektoratet, Kripas og Nordland statsadvokatembeter* gikk i høringen inn for at dersom de nye straffebestemmelsene ikke gis tilbakevirkende kraft, bør en vurdere å endre utleveringsloven § 9, slik at det ikke er til hinder for utlevering at straffansvaret er foreldet etter norsk lov. *Kripas* gjør i sin høringsuttalelse gjeldende at Norge etter Genèvekonvensjonene har en plikt til enten selv å strafforfølge grove brudd på konvensjonen, eller å utlevere gjerningsmennene til stater som ønsker å strafforfølge dem.

### 5.6.2 Departementets vurdering

Plikten etter Genèvekonvensjonene til å iverksette strafforfølgning eller utlevere («aut judicare aut dedere») innebærer etter departementets oppfatning ikke noe forbud mot foreldelsesregler for slike forbrytelser, og det er også tvilsomt om det har utviklet seg noen folkerettslig sedvanerettsregel om at folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser ikke er gjenstand for foreldelse, se punkt 5.5.5.1. I allfall kan det ikke legges til grunn at en slik regel ville innebære en plikt for stater til å endre foreldelsesreglene med tilbakevirkende kraft for handlinger som allerede var foreldet, eller til å utlevere personer når straffansvaret er foreldet.

Den viktigste grunnen til å endre utleveringsvilkårene slik at utlevering kan skje for så alvorlige forbrytelser som det her gjelder, selv om adgangen til strafforfølgning er foreldet, er at vi ellers kan risikere at personer som er mistenkt for krigsforbrytelser i andre land, søker seg til Norge og unnslipper strafforfølgning på denne måten. Departementet legger til grunn at problemet bare vil oppstå for straffansvar som allerede er foreldet når de

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

nye reglene trer i kraft. For forbrytelser som ikke er foreldet på dette tidspunkt, vil straffeloven 2005 § 91 innebære at straffansvaret ikke lenger vil være gjenstand for foreldelse. Spørsmålet kan imidlertid melde seg for eksempel for noen få gjenlevende krigsforbrytere fra annen verdenskrig, for personer ansvarlige for grove forbrytelser under militærdiktaturene i Latin-Amerika på 1970- og 80-tallet, som er under etterforskning i en del stater, og for personer som har gjort seg skyldig i relativt sett mindre alvorlige forhold på Balkan på 1990-tallet, dersom den lengste foreldelsesfristen på 25 år ikke kommer til anvendelse. I enkelte tilfeller risikerer dermed Norge å bli en «fristat for krigsforbrytere». Dette er etter departementets mening et tungtveiende argument for å endre utleveringsloven.

Det følger av den europeiske utleveringskonvensjon 13. desember 1957 artikkel 10 at det ikke er adgang til å utlevere en person når foreldelse er inntrådt etter den anmodede eller den anmodende stats lovgivning. Denne konvensjonsbestemmelsen vil således være til hinder for utlevering til andre konvensjonsstater i de tilfellene der foreldelse er inntrådt etter norske regler, men vil ikke være i veien for utlevering til land som ikke er parter i konvensjonen. I Europarådet vurderes det om den europeiske utleveringskonvensjon skal revideres, herunder reglene om foreldelse i artikkel 10. Det kan i denne forbindelse også nevnes at etter den europeiske arrestordre er foreldelse en frivillig (og ikke obligatorisk) avslagsgrunn, jf. rådets rammebeslutning 2002/584/RIA om den europeiske arrestordre og om prosedyrene for overlevering mellom medlemsstatene, artikkel 4 nr. 4.

Den europeiske utleveringskonvensjonen er imidlertid ikke til hinder for en lovendring, selv om den ikke vil få virkning i forhold til andre parter til konvensjonen. Det er behov for en rask lovendring av loven dersom den skal få en reell betydning. Departementet foreslår derfor å endre utleveringsloven § 9 nå, slik at foreldelse ikke vil være til hinder for utlevering dersom forbrytelsen vedkommende er tiltalt eller straffedømt for er folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse.

Et slikt unntak fra de normale utleveringsvilkårene i utleveringsloven kan avgrenses på flere måter. Unntaket kan gis for alle forbrytelser som faller inn under kapittel 16 i straffeloven 2005, for handlinger som regnes som folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser etter folkeretten, eller for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser med en

strafferamme på 15 år eller mer, jf. forslaget til endring av straffeloven 2005 § 91.

Departementet mener at de samme hensyn som ligger til grunn for avgrensningen av hvilke forbrytelser som skal unntas fra foreldelse gjør seg gjeldende for spørsmålet om i hvilke tilfeller foreldelse ikke bør være til hinder for utlevering. Departementet foreslår derfor at foreldelse ikke skal være til hinder for utlevering for en handling som faller inn under bestemmelsene om folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse og som har en strafferamme på 15 år eller mer. Dette vil sikre at Norge ikke blir noe «fristat» for krigsforbrytere som har begått grove handlinger som allerede er foreldet etter norsk rett.

## 5.7 Forholdet mellom Roma-vedtektene og straffelovens alminnelige bestemmelser om strafferettslig ansvar

### 5.7.1 Innledning

Roma-vedtektene del 3 inneholder de alminnelige strafferettslige prinsipper som Den internasjonale straffedomstolen skal anvende. Her finner man blant annet bestemmelser om legalitetsprinsippet, prinsippet om at lover ikke skal ha tilbakevirkende kraft, medvirkningsansvar og forsøk, strafferettslig lavalder, betydningen av at man har handlet i offisiell stilling, overordnes ansvar for underordnedes handlinger og betydningen av å ha handlet etter ordre fra overordnede. Videre finnes bestemmelser om foreldelse, skyldkrav, straffrihetsgrunner og faktisk og rettslig uvitenhet (villfarelse).

I Ot.prp. nr. 95 (2000–2001) om lov om gjennomføring i norsk rett av Den internasjonale straffedomstols vedtekter 17. juli 1998 (Roma-vedtektene) skriver departementet (side 15):

«Departementet ser også fordeler ved at de alminnelige straffebestemmelser i norsk straffelovgivning harmoniseres bedre med vedtektene. En bør søke å unngå forskjeller mellom vedtektene og norske strafferegler som kan føre til at muligheten til å straffefølge er større for Domstolen enn for norske domstoler. Dette gjelder uavhengig av om Domstolen i det enkelte tilfellet har jurisdiksjon eller ikke. Når det gjelder de eksisterende forskjellene i de alminnelige strafferettslige bestemmelsene, skyldes disse først og fremst at vedtektenes bestemmelser er fremkommet som et resultat av forhandlinger mellom representanter for de ulike rettssystemer i verden. Det er da etter

departementets syn naturlig at vedtektenes bestemmelser ikke helt ut svarer til de enkelte nasjonale rettssystemenes tilsvarende bestemmelser. De norske alminnelige strafferettslige bestemmelsene er på sin side resultatet av en sammenhengende og langvarig rettstradisjon. Etter departementets syn er det ikke nødvendigvis gitt at alle norske bestemmelser bør samsvare fullt og helt med vedtektenes, selv om resultatet undertiden vil kunne bli at spørsmålet om straffbarhet ikke er helt sammenfallende.»

I høringsnotatet gjorde departementet rede for i hvilken grad de alminnelige strafferettslige bestemmelsene i straffeloven 2005 avviker fra Roma-vedtektene. Departementet la her til grunn at muligheten til å straffefølge personer for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser er minst like stor etter norsk rett som etter Roma-vedtektene, og at det derfor ikke er nødvendig å endre de alminnelige bestemmelsene i straffeloven 2005 alminnelig del eller gi egne bestemmelser for disse forbrytelsene.

De høringsinstanser som uttaler seg, støtter i all hovedsak forslaget. Enkelte kommentarer gjengis nedenfor.

I det følgende gjøres det rede for forholdet mellom de alminnelige vilkårene for straff i Roma-vedtektene og i straffeloven 2005.

### 5.7.2 Medvirkning

Roma-vedtektene artikkel 25 nr. 3 bokstav a til e fastsetter at både selve utførelsen av den straffbare handling og ulike former for medvirkning kan gi grunnlag for individuelt straffansvar.

Under høringen bemerker *Advokatforeningen* at det hersker internasjonal uenighet om doktrinen om «joint criminal enterprise», som er utviklet i rettspraksis særlig av Jugoslavia-domstolen. Der som Den internasjonale straffedomstolen ikke velger å følge denne praksisen, vil det eksistere et strengere medvirkeransvar etter norsk rett, noe Advokatforeningen mener det neppe er grunn til å legge opp til.

Departementet går nedenfor gjennom de forskjellige medvirkningsbestemmelsene i Roma-vedtektene og vurderer dem i forhold til medvirkningsansvaret etter straffeloven 2005 § 15.

Roma-vedtektene *artikkel 25 nr. 3 bokstav a* fastsetter at en person skal være strafferettslig ansvarlig dersom vedkommende begår en forbrytelse under Domstolens jurisdiksjon alene («as an individual»), sammen med andre («jointly with another») eller gjennom andre, uavhengig av om

denne andre personen er strafferettslig ansvarlig eller ikke («through another person, regardless of whether that other person is criminally responsible»).

I tillegg har artikkel 25 bestemmelser om bistand til gjerningspersonen. Når artikkel 25 nr. 3 bokstav a setter opp alternativet «jointly with others», skal dette understreke at forbrytelsen kan begås av flere i fellesskap slik at alle regnes som gjerningsperson og ikke bare som medvirker.

Også etter norsk rett kan det etter omstendighetene være naturlig å regne flere som hovedforøver. Der flere deltakere handler på ulike måter som til sammen oppfyller den prinsipale gjerningsbeskrivelsen, kan det tenkes at alle må anses som hovedforøver ved at de utøver den straffbare handlingen i et funksjonelt samvirke. Hvis noen funksjoner har vært mer perifere enn andre, kan det etter forholdene være noe tvilsomt om handlemåten kan sies å falle inn under den prinsipale gjerningsbeskrivelsen, men ofte vil den noe mer perifere funksjonen da i alle fall utgjøre medvirkning. Selv om det blir tale om en medvirker i stedet for flere hovedforøvere, vil ikke det ha noen reell betydning. Etter norsk rett har det normalt ikke noe å si for straffansvaret eller strafferammen om en handling blir regnet som fullbyrding av hele gjerningsbeskrivelsen eller som medvirkning. På dette punktet kan det derfor konkluderes med at norsk rett reelt sett samsvarer med Roma-vedtektene.

Utøvelsesformen «through another» i bokstav a, tilsvarer det som på norsk er blitt kalt «middelbar hovedgjerning» – dvs. der en person utnytter en annen som redskap for sin forbryterske vilje, blir «bakmannen» å regne som hovedforøver i stedet for eller ved siden av den som rent faktisk står for den umiddelbare utførelsen av forbrytelsen. I norsk rett har man imidlertid gått bort fra kategorien middelbar gjerningsperson, fordi ansvar for medvirkning etter norsk rett ikke forutsetter at det finnes en straffbar hovedforøver – det norske medvirkningsansvaret er ikke aksessorisk, i motsetning til det som gjelder i mange andre land. Dermed er det ikke lenger nødvendig med denne kategorien for å stille «bakmannen» til ansvar. Som nevnt ovenfor kan det ikke ses å ha reell betydning etter norsk rett om en handling regnes som hovedgjerning eller medvirkning. Også her samsvarer dermed norsk rett med Roma-vedtektene.

Roma-vedtektene *artikkel 25 nr. 3 bokstav b* fastsetter straffansvar for den som beordrer, oppfordrer eller oppmuntrer til («orders, solicits or induces») en forbrytelse under domstolens jurisdiksjon som faktisk utføres eller forsøkes utført («a crime which in fact occurs or is attempted»).

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Når det gjelder det første alternativet («orders»), har Den internasjonale straffedomstolen for Rwanda (ICTR) i Akayesu-saken (avsnitt 483) fastslått at «[o]rdering implies a superior-subordinate relationship between the person giving the order and the one executing it. In other words, the person in a position of authority uses it to convince another to commit an offence.» I Brđanin-saken (avsnitt 270) utdypet Den internasjonale straffedomstolen for tidligere Jugoslavia (ICTY) dette nærmere: «It is not necessary to demonstrate the existence of a formal superior-subordinate relationship between the accused and the perpetrator; it is sufficient that the accused possessed the authority to order the commission of an offence and that that authority can be reasonably implied. The order does not need to be given in any particular form, nor does it have to be given by the person in a position of authority directly to the person committing the offence.»

Av nyere rettspraksis kan nevnes Rwandadomstolens ankekammers uttalelse i Mpambara-saken: «The *actus reus* of ordering is that a person in a position of authority instructs another person to commit an offence. No formal superior-subordinate relationship between the accused and the perpetrator is required. It is sufficient that there is proof of some position of the part of the accused that would compel another to commit a crime in following the accused's order» (avsnitt 19). Denne uttalelsen bygger på ankekammerets uttalelse i Semanza-saken (avsnitt 361). Tilsvarende er lagt til grunn av ankekammeret i Kordi and erkez (avsnitt 28). Uttalelsen er kanskje litt videre enn «reasonably implied» i Brđanin.

Når det gjelder de to siste alternativene («solicits or induces») er det i teorien vist til at disse deltakelsesformene ses som de «klassiske» formene for «instigation» (tilskyndelse), som er den termen som tradisjonelt er benyttet i internasjonal straffere rett, herunder i vedtektene for Rwanda- og Jugoslaviadomstolene. Det er vanskelig å finne klare skillelinjer mellom de to termene, og «inducing» kan antakelig ses som en paraplybetegnelse som også dekker den mer spesifikke termen «soliciting». Termen «inducing» kan oppfattes som så vid at den dekker enhver adferd som forårsaker eller leder en annen person til å begå en forbrytelse.

Når det gjelder spørsmålet om hvilken årsakssammenheng som kreves mellom tilskyndelses handlingen og utførelsen av forbrytelsen, uttalte Jugoslaviadomstolens ankekammer i Kordic og Čerkez-dommen (avsnitt 27) at «[t]he *actus reus* of «instigating» means to prompt another person to commit an offence. While it is not necessary to

prove that the crime would not have been perpetrated without the involvement of the accused, it is sufficient to demonstrate that the instigation was a factor substantially contributing to the conduct of another person committing the crime.»

Det er ikke angitt noe bestemt skyldkrav i bokstav b, slik at de alminnelige krav til skyld i Roma-vedtektene artikkel 30 kommer til anvendelse. Det følger av artikkel 30 at det er et krav om forsett, noe som betyr at tilskynderen i alle fall må ha kunnskap om at det var overveiende sannsynlig at han påvirker gjerningspersonen til å begå en forbrytelse. Forsettskravet innebærer videre at tilskynderen må gå ut fra at gjerningspersonen vil utføre forbrytelsen med den grad av skyld som kreves. I denne forstand kan det dermed hevdes at tilskynderen må ha «dobbel forsett» med hensyn til sin egen atferd og gjerningspersonens atferd.

Når det gjelder forholdet til norsk rett, bemerkes for det første at en *ordre* om å utføre en forbrytelse er en form for psykisk medvirkning som klart er omfattet av medvirkningsansvaret i norsk rett. På samme måte som forståelsen av «order» i praksis fra Rwandadomstolen og Jugoslaviadomstolen viser også norsk rettspraksis at det ikke er nødvendig å påvise noe formelt over- og underordningsforhold, så lenge medvirkeren har autoritet til å gi ordre om å utføre en forbrytelse.

Også *oppfordringer* og *oppmuntringer* til å begå en forbrytelse er dekket av medvirkningsansvaret etter norsk rett. Antakelig vil all *tilskynding* til å begå en straffbar handling være omfattet, så lenge medvirkeren i det minste har påvirket hovedforvereren ytterligere i retning av forbrytelsen. Dersom det dreier seg som en offentlig oppfordring, vil den dessuten rammes av straffeloven 1902 § 140, som på dette punktet er foreslått videreført i straffeloven 2005 (se forslaget til § 183).

Om kravet om årsakssammenheng mellom medvirknings handlingen og utførelsen av forbrytelsen gjelder det i norsk rett bare et krav om *medvirkende årsaksforhold*, ikke at medvirkningen har vært *nødvendig* for resultatet. Det kan synes som om norsk rett går lengre i å etablere medvirkningsansvar enn praksis fra Rwandadomstolen og Jugoslaviadomstolen, som krever *substantial contribution*. Det kan derfor trygt antas at muligheten for å strafforfølge i denne sammenheng ikke er mindre for norske domstoler enn for Den internasjonale straffedomstolen.

Også etter norsk rett er forsett det alminnelige skyldkravet, jf. straffeloven 2005 § 21. De to «ledene» i forsettet til en typisk medvirker er gjerne formulert noe annerledes i norsk rett, men reelt sett synes det som innholdet er det samme.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Roma-vedtektene *artikkel 25 nr. 3 bokstav c* omfatter den som, i den hensikt å legge forholdene til rette for en forbrytelse som faller under Domstolens jurisdiksjon, hjelper, støtter eller på annen måte medvirker («aids, abets or otherwise assists») til at en slik forbrytelse gjennomføres eller forsøkes gjennomført. Det sies uttrykkelig at dette inkluderer å skaffe til veie hjelpemidler («providing the means») for gjennomføringen av forbrytelsen.

I Akayesu-dommen definerte Rwandadomstolen «aiding» og «abetting» på følgende måte (avsnitt 484): «Aiding means giving assistance to someone. Abetting on the other hand would involve facilitating the commission of an act by being sympathetic thereto.» Jugoslaviadomstolen og Rwandadomstolen har imidlertid begrenset den svært vide forståelsen av hva som kan utgjøre «aiding and abetting» ved å kreve at bistanden må ha hatt en «substantial effect» på utførelsen av forbrytelsen (se for eksempel ankeammerets dom i Tadic-saken avsnitt 229 (iii), Furundžija-dommen avsnitt 234 og Kayishema og Ruzindana-saken, avsnitt 199 flg.) Av Furundžija-dommen (avsnitt 232 og 233) fremgår det at det ikke trenger å være årsakssammenheng i streng forstand mellom bistanden og utførelsen av forbrytelsen, og det er altså ikke noe krav om at bistanden var en nødvendig betingelse for at forbrytelsen ble begått. Det kan argumenteres for at Roma-vedtektene artikkel 25 nr. 3 bokstav c må tolkes på samme måte.

Medvirkeren må etter dette alternativet ha til hensikt å legge forholdene til rette for forbrytelsen («[f]or the purpose of facilitating the commission of such a crime»). For alle de andre elementene gjelder det samme forsettskravet som omtalt i forbindelse med bokstav b.

Slik medvirkningsbegrepet er fortolket i norsk rett, vil «aiding», «abetting» eller annen «assistance» være omfattet. Det er flere eksempler i norsk rettspraksis på at medvirkningsbegrepet er trukket vidt, se for eksempel Rt. 1982 side 1315, Rt. 1989 side 1004 og Rt. 1995 side 1228 (Andrawes-saken). For øvrig vises til omtalen foran av norsk rett i forhold til bokstav b om at all tilskynding som i det minste har påvirket hovedmannen ytterligere i retning av forbrytelsen, regnes som medvirkning.

Kravet i bokstav c om at handlingen skjer med den hensikt å legge forholdene til rette for forbrytelsen, snevrer inn ansvaret sammenlignet med det alminnelige forsettskravet som gjelder i norsk rett. Departementet finner imidlertid ikke at det bør innføres en tilsvarende innsnevring av medvirkningsansvaret på dette punktet i straffeloven.

Etter Roma-vedtektene *artikkel 25 nr. 3 bokstav d* gjelder det individuelle straffansvaret også andre bidrag til forbrytelser som begås eller forsøkes begått av en gruppe som opptrer med en felles hensikt («[i]n any other way contributes to the commission or attempted commission of such a crime by a group of persons acting with a common purpose»). Ved at bidrag til forbrytelsen «in any other way» er gjort straffbare, innebærer bokstav d den laveste objektive terskelen for deltakelse etter artikkel 25.

På den subjektive siden kreves at gruppen har en felles hensikt («common purpose»), og at deltakeren bidrar forsettlig på en av to alternative måter beskrevet i bokstav d (i) og (ii): Bidraget må enten være utført for å fremme gruppens kriminelle virksomhet eller kriminelle hensikt («[b]e made with the aim of furthering the criminal activity or criminal purpose of the group» (i)), eller være utført med kunnskap om at gruppen hadde til hensikt å begå forbrytelsen («[b]e made in the knowledge of the intention of the group to commit the crime» (ii)).

Alternativet i bokstav d (i) om at bidraget skal være utført «with the aim of furthering the criminal activity or criminal purpose of the group», betyr antakelig at deltakeren må handle med en spesiell hensikt om å fremme gruppens kriminelle virksomhet eller hensikt. Alternativet i bokstav d (ii) krever derimot bare kunnskap («knowledge») om at gruppen hadde til hensikt å begå forbrytelsen. Det kreves etter dette alternativet at deltakeren må være klar over den spesifikke forbrytelsen gruppen har til hensikt å begå.

I internasjonal strafferett er det utviklet en doktrine om såkalt «joint criminal enterprise» (JCE) eller «common purpose»/«common design». I Tadic-dommen gir ankeammeret i Jugoslaviadomstolen en fremstilling av doktrinen (avsnitt 185 flg.). Det går fram at ansvaret kan omfatte handlinger som ligger utenfor den felles plan eller hensikt, men som er en naturlig og forutsigbar konsekvens av å realisere den felles plan eller hensikt. I Tadic-dommen peker Jugoslaviadomstolen i avsnitt 222 på at artikkel 25 nr. 3 bokstav d er en i substans lik bestemmelse. Det er likevel ikke gitt at Den internasjonale straffedomstolen vil praktisere artikkel 25 nr. 3 bokstav d i samsvar med den doktrinen som er utviklet av Jugoslaviadomstolen og Rwandadomstolen.

Spørsmålet her blir om artikkel 25 nr. 3 bokstav d favner forhold som ikke dekkes av det norske medvirkningsansvaret. I norsk rett anses avtaler om å begå forbrytelser som en form for psykisk medvirkning. Planlagte aksjoner er klart omfattet

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

av avtalt medvirkning, men også situasjoner der selve aksjonen eller deltakelsen ikke har et like klart avtalepreg kan være omfattet. I Rt. 1974 side 1042 uttaler Høyesterett:

«Også en medvirker blir så vel når det gjelder de objektive som subjektive straffbarhetsvilkår bare å bedømme etter eget forhold. Dette utelukker etter min mening ikke at hvert enkelt medlem av en gruppe kan bli strafferettslig ansvarlig for samtlige lovovertrædelser som gruppens øvrige medlemmer begår. Forutsetningen må imidlertid være at det uttrykkelig eller underforstått foreligger en forhåndsavtale om deltakelse i de straffbare handlinger, og at avtalen fyller kravene til fysisk eller psykisk medvirkning for hver enkelt av disse.»

Av Rt. 1996 side 873 går det videre forutsetningsvis frem at dersom deltakernes voldsbruk hadde sprunget ut av en «forutgående innbyrdes forståelse» mellom deltakerne, kunne det ha utløst medvirkningsansvar. Dommene i Rt. 1994 side 481 og Rt. 1988 side 622, som begge gjaldt medvirkning til skadeverk mot ambassade, er eksempler på at det forelå en gjensidig (uuttalt) forståelse mellom deltakerne om en fellesaksjon. For å kunne straffes for denne formen for medvirkning, er det som ellers et krav om at medvirkeren har utvist forsett.

Departementet antar at det norske medvirkningsansvaret reelt sett må sies å dekke de situasjoner som omfattes av bokstav d. Dette gjelder også dersom doktrinen om «joint criminal enterprise» – og dermed den kategorien av denne, som etter Tadic-dommen utvider ansvaret til handlinger utenfor den felles plan eller hensikt, men som er en naturlig og forutsigbar konsekvens av å realisere den felles plan eller hensikt – må anses omfattet av bokstav d. Det kan her blant annet vises til Rt. 1948 side 13 og Rt. 1995 side 1228 (Andrawes-saken). Rt. 1948 side 13 gjaldt en aksjon mot Milorgfolk foretatt under krigen. En større gruppe væpnede tyskere og nordmenn hadde omringet en hytte der det var tre motstandsmenn. Det kom til skuddveksling, og den ene av de tre ble drept. En nordmann som hadde vært med på omringingen av hytta og inntatt sin plass i terrenget, men ikke skutt, ble dømt for medvirkning til drapet. Høyesterett sluttet seg til lagmannsrettens vurdering om at «som situasjonen lå an må tiltalte, da han ble med på aksjonen, ha hatt full forståelse av at det var en meget nærliggende mulighet for at det kunne komme til kamp med mil.org.folkene i hytten og at derunder noen av dem kunne bli drept.» På bakgrunn av dette mente retten at det forelå forsett om medvirkning til drap.

I Rt. 1995 side 1228, som gjaldt spørsmålet om Andrawes kunne utleveres til Tyskland for å bli tiltalt for deltakelsen i kapringen av et tysk fly i 1977, uttalte Høyesterett at «de som deltar i en flykapring – eller iallfall en flykapring av den karakter som det her dreier seg om – må ha et medvirkeransvar for drap som skjer under kapringen med mindre det foreligger spesielle omstendigheter som peker i motsatt retning.»

Begge avgjørelsene viser at Høyesterett har pålagt medvirkningsansvar også for handlinger som *normalt kan forventes* som ledd i en forbrytersk virksomhet av den aktuelle typen.

På denne bakgrunn konkluderer departementet med at det ikke er behov for noen særskilt regulering av medvirkningsansvaret på bakgrunn av Roma-vedtektene artikkel 25 nr. 3 a til d.

### 5.7.3 Subjektiv skyld

Roma-vedtektene fastsetter i artikkel 30 at der ikke annet er bestemt, er skyldkravet «intent and knowledge» (hensikt og kunnskap). Begrepene hensikt og kunnskap defineres nærmere i bestemmelsen, blant annet slik at hensikt ikke bare omfatter de tilfellene hvor gjerningspersonen har ønsket et visst resultat, men også der vedkommende er klar over at resultatet normalt vil inntre som følge av handlingen. Kunnskap defineres slik: «For the purpose of this article, «knowledge» means awareness that a circumstance exists or a consequence will occur in the ordinary course of events.»

I juridisk teori strides det om positiv kunnskap er et nødvendig vilkår for å oppfylle kravet til «awareness», eller om det å bevisst la være å undersøke nærmere der man har god grunn til å tro at et forhold foreligger (villet blindhet), også omfattes. Noe klart svar får man ikke før Domstolen avgjør spørsmålet i en konkret sak. Inntil videre legger departementet til grunn at det må foreligge positiv kunnskap.

Skyldkravet i Roma-vedtektene artikkel 30 dekkes av det norske forsettsbegrepet, jf. straffeloven 2005 § 22 første ledd. Dette innebærer at i alle tilfeller hvor skyldkravet er oppfylt etter Roma-vedtektene artikkel 30, vil også kravet til forsett etter norsk rett være oppfylt.

Derimot kan det nok tenkes å foreligge forsett etter norsk rett uten at det er forsett etter Roma-vedtektene. Det skal antakelig mindre til for å konstatere at det foreligger sannsynlighetsforsett, jf. straffeloven 2005 § 22 første ledd bokstav b, enn at vedkommende var klar over at følgen normalt vil inntreffe. Videre er det antakelig slik at når det kreves at gjerningspersonen har kunnskap etter

Roma-vedtektene, skal vedkommende positivt vite at en omstendighet foreligger (jf. artikkel 30 nr. 3). Forsettskravet vil imidlertid være oppfylt når gjerningspersonen holdt det for mest sannsynlig at omstendigheten forelå, jf. straffeloven 2005 § 22 første ledd bokstav b. Endelig har forsettsformen eventuelt forsett, jf. straffeloven 2005 § 22 første ledd bokstav c, intet motstykke i Roma-vedtektene artikkel 30.

Departementet kan imidlertid ikke se at å anvende det alminnelige forsettskravet ved bestemmelsene om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser, vil gjøre at de norske straffebestemmelsene favner for vidt. Det er derfor ikke behov for noen særregulering av det alminnelige skyldkravet.

#### 5.7.4 Straffrihetsgrunner

##### 5.7.4.1 Roma-vedtektene

Roma-vedtektene artikkel 31 nr. 1 bokstav a slår fast at man ikke er strafferettslig ansvarlig hvis man på handlingstidspunktet lider av sinnssykdom eller mental funksjonsnedsettelse slik at man ikke forstår handlingens karakter eller at den er ulovlig, eller slik at man ikke evner å kontrollere sin atferd slik at den samsvarer med rettsordenens krav.

Også rus som har de samme virkningene på dømmekraften eller selvkontrollen som nevnt over, fører til straffrihet, forutsatt at vedkommende ikke har ruset seg frivillig under slike omstendigheter at vedkommende visste eller så bort fra risikoen for at han eller hun som følge av rusen sannsynligvis ville ta del i handlinger som utgjør folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse, jf. artikkel 31 nr. 1 bokstav b.

Videre fastsetter artikkel 31 nr. 1 bokstav c straffrihet der handlingen er begått i nødverge. Straffrihet for folkemord eller forbrytelser mot menneskeheten forutsetter at man har handlet for å forsvare seg selv eller en annen, mens straffrihet for krigsforbrytelse også er aktuelt der man har handlet for å forsvare eiendom som er vesentlig for at vedkommende selv eller en annen skal overleve eller for å kunne fullføre et militært oppdrag. Det er en forutsetning at faren er overhengende og ulovlig, og at forsvarshandlingene står i forhold til den.

Endelig slår artikkel 31 nr. 1 bokstav d fast at man er straffri der man har vært i en tvangssituasjon som følge av en trussel om umiddelbar død eller vedvarende alvorlig fysisk skade på en selv eller en annen. Trusselen må være satt fram av en annen person eller utgjøres av omstendigheter som ligger utenfor vedkommendes kontroll. Det

må være forholdsmessighet mellom den forsvarshandlingen vedkommende har som forsett å utføre og skaden som søkes avverget.

##### 5.7.4.2 Departementets vurdering

Det er en teoretisk mulighet for at personer som er *psykotiske, psykisk utviklingshemmede i høy grad eller bevisstløse i gjerningsøyeblikket*, og derfor ikke vil bli holdt strafferettslig ansvarlig etter norsk rett (jf. straffeloven 2005 § 20), kan bli stilt til ansvar av Den internasjonale straffedomstolen dersom den ikke finner årsakssammenheng mellom disse tilstandene og forbrytelsene. I praksis er det imidlertid meget vanskelig å se for seg at det vil skje. Departementet finner derfor at det ikke er behov for noen særlig regulering av disse straffrihetsgrunnene.

Norsk rett er strengere enn Roma-vedtektene når det gjelder å holde folk ansvarlig for det de gjør i *beruset tilstand* (jf. straffeloven 2005 § 20 annet ledd). Dette skaper ingen problemer i forhold til Roma-vedtektene, og særregulering er uaktuelt.

Roma-vedtektene artikkel 31 nr. 1 bokstav c inneholder enkelte absolutte krav for å kunne frifinne på grunn av *nødverge* der straffeloven 2005 § 18 gir anvisning på en vurdering av om handlingen var nødvendig (nødvendighetsregelen) og ikke åpenbart gikk lenger enn forsvarlig under hensyn til hvor farlig angrepet var, hva slags interesser det krenket og angriperens skyld (forsvarlighetsregelen).

Roma-vedtektene utelukker for det første straffrihet for folkemord eller forbrytelser mot menneskeheten der angrepet har vært rettet mot en gjenstand. Krigsforbrytelser kan etter omstendighetene bli straffrie i slike tilfeller, men bare der det er tale om å forsvare mot angrep eiendom som er vesentlig for at vedkommende eller en annen skal overleve eller vesentlig for å kunne fullføre et militært oppdrag. Videre krever Roma-vedtektene uttrykkelig at den maktbruken man har forsvart seg mot, var umiddelbart forestående. Norsk rett setter ikke noe slikt uttrykkelig krav.

Departementet frykter likevel ikke at norsk rett på dette området vil lede til frifinnelser som vil være uakseptable for Den internasjonale straffedomstolen. Det er for eksempel umulig å tenke seg at den nødvendighetsvurderingen og forsvarlighetsvurderingen som norsk rett gir anvisning på, vil lede til straffrihet for folkemord og forbrytelser mot menneskeheten dersom det kun er tale om å redde materielle verdier. Norske domstoler må for øvrig ta i betraktning praksis fra Den internasjonale straffedomstolen ved anvendelsen av nødven-



dighets- og forsvarlighetsstandarden i straffeloven 2005 § 18 i saker om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser.

Departementet finner det på denne bakgrunn ikke nødvendig med noen særregel om nødverge i straffeloven kapittel 16.

Norsk retts svar på Roma-vedtektene artikkel 31 nr. 1 bokstav d er *nødrett*bestemmelsen i straffeloven 2005 § 17. Begge bestemmelsene krever at handlingen må være nødvendig og rimelig («ikke kan avverges på annen rimelig måte», og «acts necessarily and reasonably»). Videre krever begge at den interessen man ofrer, er mindre enn den man søker å avverge. Straffeloven § 17 bokstav b er strengest formulert; denne krever at skaderisiko som man avverger er *langt* større enn skaderisiko som man ved handlingen, mens Roma-vedtektene artikkel 31 nr. 1 bokstav d krever at den som har begått den ellers straffbare avvergingshandlingen, ikke har til hensikt å forårsake større skade enn den som blir avverget. Til gjengjeld krever Roma-vedtektene artikkel 31 nr. 1 bokstav d at man handler for å avverge en overhengende fare for død eller alvorlig legemsskade, eventuelt vedvarende alvorlig legemsskade. Etter straffeloven 2005 § 17 bokstav a kan avvergingshandlingen i prinsippet også skje for å redde eiendom eller en annen interesse. Departementet antar imidlertid at en handling som er omfattet av bestemmelsene i straffeloven om folkemord eller forbrytelse mot menneskeheten, aldri vil bli ansett som lovlig på grunn av nødrett der det ikke er tale om å avverge dødsfall eller alvorlig legemsskade, og at det strenge kravet til interesseovervekt i norsk rett gjør at dette også vanskelig kan tenkes for krigsforbrytelsenes del.

Det er heller ikke grunn til å anta at norsk rett har et mildere syn på når tvang kan føre til at handlingen blir lovlig enn Roma-vedtektene. Norsk rett har ingen uttrykkelig regulering av straffrihet på grunn av tvang. Dette omfattes eventuelt av nødrettsbestemmelsen, men kravet er strengt. I Rt. 1946 side 769, som gjaldt anvendelse av tortur for å fremtvinge opplysninger, uttalte Høyesterett:

«Jeg kan heller ikke anta at den omstendighet at man handler etter ordre gjør et forhold som det foreliggende, hvor handlingens rettsstridighet – krenkelsen av «menneskelighetens love» og «den offentlige samvittighets krav» (Haagerkonvensjonens uttrykk) ligger klart i dagen, straffritt. Skal straffrihet inntre, må det iallfall kreves at den handlende har befunnet seg i en utpreget tvangssituasjon som han ikke kunne redde seg fra.»

Det nevnes for ordens skyld at tvang kan lede til straffnedsettelse, jf. straffeloven 2005 § 80 bokstav e.

Departementet anser det på denne bakgrunn ikke nødvendig å foreslå noen særbestemmelse om nødrett eller tvang i straffeloven kapittel 16.

### 5.7.5 Faktisk og rettslig uvitenhet

Det fremgår av Roma-vedtektene artikkel 32 at feilaktig oppfatning av faktum (faktisk villfarelse) bare utelukker straffskyld dersom den innebærer at gjerningspersonen ikke utviste den nødvendige subjektive skyld. Uvitenhet om at handlingen utgjorde en forbrytelse som er underlagt Domstolens jurisdiksjon, leder ikke til straffrihet. En slik feiltakelse kan imidlertid lede til at vedkommende ikke blir straffansvarlig der feiltakelsen innebærer at skyldkravet i straffebudet ikke er oppfylt, eller i tilfellene som er omhandlet i artikkel 33 (se nedenfor).

Straffeloven 2005 fastsetter i § 25 første ledd at enhver skal bedømmes etter sin oppfatning av den faktiske situasjonen på handlingstiden. Selv om bestemmelsene er formulert ulikt, er innholdet i artikkel 32 nr. 1 og straffeloven 2005 § 25 det samme. Det følger for eksempel av begge at dersom en person har drept noen med et skudd fra en pistol han eller hun trodde var uladd, kan gjerningspersonen ikke dømmes for forsettlig drap (eller, i tilfeller hvor Roma-vedtektene kommer til anvendelse, for folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse).

Straffeloven 2005 § 26 bestemmer at den som på handlingstidspunktet på grunn av uvitenhet om en rettsregel er ukjent med at handlingen er ulovlig, straffes når uvitenheten er uaktsom. Folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og de fleste krigsforbrytelsene er så eklatante brudd på moralnormene at det er vanskelig å se for seg at noen skulle være uvitende om at overtredelse av bestemmelsene om dette er straffbare, og langt mindre at en slik uvitenhet kan anses som aktsom. Unntak kan gjelde der det er tale om ordre fra en overordnet, se punkt 5.7.6. Unntak kan også gjelde der rettsuvitenheten går ut på at man tar feil av konkrete rettsforhold som er avgjørende for straffbarheten – det man i norsk rett tradisjonelt har pleid å kalle uegentlig rettsvillfarelse. I slike tilfeller fastsetter Roma-vedtektene artikkel 32 nr. 2 annet punktum at straffskyld *kan* utelukkes der villfarelsen innebærer at man ikke har handlet med den nødvendige subjektive skyld, det vil i praksis si forsett. Etter straffeloven 2005 § 26 skal det også her vurderes om villfarelsen var uaktsom. Etter

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

departementets vurdering er det ikke grunnlag for å frykte at norsk rett vil føre til flere frifinnelser for rettsvillfarelse enn Roma-vedtektene, og noen særbestemmelse er ikke nødvendig.

### 5.7.6 Ordre fra overordnede

#### 5.7.6.1 Innledning

Roma-vedtektene artikkel 33 fastsetter at det forhold at den straffbare handlingen er begått etter ordre fra en overordnet (militær eller sivil), ikke skal fritta for straff med mindre gjerningspersonen var rettslig forpliktet til å adlyde ordren, ikke skjønnte at ordren var rettsstridig og ordren ikke var åpenbart rettsstridig. Det siste vilkåret vil aldri være oppfylt når det gjelder ordre om å begå folkemord eller forbrytelser mot menneskeheten, jf. artikkel 33 nr. 2.

Straffeloven 2005 har ingen bestemmelse om straffritak der handlingen er begått etter ordre. I høringsnotatet la departementet til grunn at slik ordre kan innebære at gjerningspersonen ikke har utvist den nødvendige skyld, eller at en ordre fra overordnet i enkelte tilfeller kan tilsi at gjerningspersonen anses å ha vært i unnskyldelig rettsuvidenhet. På denne bakgrunn antok departementet at det ikke var nødvendig med noen særregulering av spørsmålet i straffeloven.

Under høringen tok *Generaladvokaten*, *Kripos* og *Advokatforeningen* til orde for en egen bestemmelse om betydningen av ordre fra overordnede. De sier seg enige i departementets vurdering av at en særregulering ikke er strengt nødvendig, men mener likevel at det bør gis en egen bestemmelse. Fra *Kripos'* høringsuttalelse siteres:

«Heller ikke Kripos har berettiget frykt for at norske domstoler, i større grad enn Den internasjonale straffedomstolen, vil frifinne under henvisning til at vedkommende handlet på ordre fra overordnede.

Kripos antar imidlertid at ordre fra overordnede vil bli hyppig anført fra forsvarersiden, både for frifinnelse og for straffereduksjon. Det antas at dette vil bli så vidt praktisk at departementet likevel bør vurdere å innta i loven en særregulering av temaet. Dessuten tilsier den prinsipielle signaleffekten, den mulige preventive betydningen av slik regulering, samt forutberegnelighetshensyn, at en slik bestemmelse bør inntas i loven.»

*Advokatforeningen* uttaler følgende:

«Advokatforeningen minner om at denne regelen er en helt sentral del av det vern mot overgrep som den internasjonale strafferetten skal gi. Regelen er også utviklet særskilt i den folke-

rettslige praksis og er gitt innhold gjennom dette. Advokatforeningen mener derfor at også denne regelen bør transformeres til norsk rett. På denne måten sikrer man at denne viktige regelen gis et riktig innhold og dessuten at det legges til rette for at tolkningen av den i størst mulig grad utvikles i samsvar med internasjonal rettspraksis.»

#### 5.7.6.2 Departementets vurdering

Departementet ser at informasjonshensyn kan tale for at en særregel om ordre fra overordnede tas inn i den norske straffeloven, slik enkelte høringsinstanser har påpekt. Imidlertid gir ikke høringsuttalelsene grunnlag for å gå bort fra oppfatningen om at spørsmålet er tilfredsstillende regulert gjennom de alminnelige straffbarhetsvilkår i straffeloven 2005 alminnelig del.

Ordre fra overordnede kan innebære at gjerningspersonen ikke har utvist den nødvendige skyld. Den som mottar ordren, kan ha lagt til grunn at avgiveren har vurdert den faktiske situasjonen slik at det er berettiget å handle i samsvar med ordren. For eksempel slik at en underordnet skyter i samsvar med ordre mot sivile i den tro at de er stridende, fordi man legger til grunn at den overordnede har funnet at det dreier seg om stridende. Frifinnelse for en krigsforbrytelse som krever forsett på dette grunnlaget, vil ikke være uforholdsmessig med Roma-vedtektene, som også stiller krav om forsett, jf. artikkel 30.

I andre tilfeller kan en ordre fra overordnede være et avgjørende moment for at gjerningspersonen anses å ha vært i unnskyldelig rettsuvidenhet (se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 108). Riktignok vil en rettsuvidenhet på dette feltet som oftest bli ansett som uaktsom (jf. straffeloven 2005 § 26). Men som påpekt av Generaladvokaten kan det nok tenkes tilfeller hvor en rettsuvidenhet ikke vil bli regnet som uaktsom. Generaladvokaten nevner at flere av bestemmelsene er kompliserte, og har innebygde forbehold ved at det vises til folkeretten generelt. Paragraf 106 bokstav b rammer for eksempel den som «i strid med folkeretten forhindrer hjelpeforsyninger». Når personell på en kontrollpost får ordre fra hovedkvarteret om at en nærmere angitt konvoi ikke skal slippes gjennom, kan man ikke alltid vente at soldatene på kontrollposten skal kunne overprøve ordrens juridiske holdbarhet, selv om alle fakta skulle være kjent. I praksis vil tiltale sjelden reises på et så lavt nivå, men departementet er enig i at det i slike tilfeller etter en vurdering av de konkrete omstendigheter vil kunne være aktuelt å frifinne på grunnlag av rettsuvidenhet.

Skulle det unntaksvis være aktuelt å vurdere å fritta for straffansvar på grunn av rettsuvidenhet forårsaket av en ordre fra en overordnet, krever Roma-vedtektene at gjerningspersonen var rettslig forpliktet til å adlyde ordre for at ordren skal være ansvarsbefriende, jf. artikkel 32 avslutningsvis jf. artikkel 33. Ved vurderingen av om noen kan frifinnes etter straffeloven 2005 § 26, vil det ved aktsomhetsvurderingen ha betydning om den som mottar ordren er rettslig forpliktet til å følge ordren eller ikke. Det må stilles større krav til egne undersøkelser der det ikke foreligger en slik plikt. I vurderingen av om det er aktuelt å fritta for straffansvar på grunn av rettsuvidenhet eller manglende skyld forårsaket av en ordre fra en overordnet, vil praksis knyttet til Roma-vedtektene artikkel 33 være av betydning, på samme måte som ved anvendelsen av andre regler som har paralleller i de internasjonale reglene. Det er derfor ikke nødvendig å gi en særregel om ordre fra overordnede for å legge til rette for at norsk praksis vil utvikle seg i samsvar med praksis for Den internasjonale straffedomstol. Departementet frykter på denne bakgrunn ikke at norske domstoler i større grad enn Den internasjonale straffedomstolen vil frifinne under henvisning til at vedkommende handlet på ordre fra overordnede, og fastholder derfor at en særregulering er unødvendig.

## 5.8 Folkemord

### 5.8.1 Gjeldende rett

Folkemord er ikke skilt ut som en egen forbrytelse i norsk lov.

Norge ratifiserte 22. juli 1949 konvensjonen om forhindring og avstraffelse av forbrytelsen folkemord, vedtatt av FNs generalforsamling 9. desember 1948. I konvensjonen erklæres folkemord for å være en forbrytelse etter folkeretten hva enten den er begått i fredstid eller i krigstid. Med folkemord menes etter konvensjonen nærmere bestemte handlinger som er begått i den hensikt å ødelegge («destroy») helt eller delvis en nasjonal, etnisk, rasemessig eller religiøs gruppe som sådan. De handlinger det kan bli tale om, er særlig regulært drap eller tilføyelse av alvorlig legemlig eller sjelelig skade. Men som folkemord anses også påtvungne tiltak som tar sikte på å begrense fødsler innen gruppen. Det er også folkemord om man lar gruppen bli utsatt for levevilkår som tar sikte på å utrydde den fysiske. Forsøk på og medvirkning til folkemord skal være straffbart. Det samme gjelder sammensvergelse om å begå folkemord og direkte og offentlig oppfordring til å begå folkemord. Det

skal ikke fritta for straff om man begår folkemord under utøvelsen av sin funksjon som konstitusjonelt ansvarlig statsoverhode eller offentlig tjenestemann. De stater som er tilsluttet konvensjonen, forplikter seg til å sørge for å vedta de nødvendige lovbestemmelser slik at konvensjonens bestemmelser kan settes i verk, og til å fastsette effektive straffer for personer som er skyldige i folkemord.

Da Norge ratifiserte konvensjonen, ble det antatt at den ikke foranlediget noen endring i norsk lov, se St.prp. nr. 56 (1949) side 6. Riktignok var man oppmerksom på at det ikke fantes noen straffebestemmelse som rammet påtvingelse av tiltak for å hindre fødsler innen en gruppe, med mindre det dreide seg om tvang mot enkeltindivider. Man mente imidlertid at straffebestemmelser rettet mot «den alminnelige befolkningspolitikk ville gjøre et eiendommelig inntrykk, og ha liten praktisk betydning» (se St.prp. nr. 56 (1949) vedlegg 2). Det ble også tatt en reservasjon fra Justisdepartementets side til et tidligere utkast av konvensjonen for så vidt gjaldt rene forberedelseshandlinger og propaganda, se vedlegg 1 i samme stortingsproposisjon.

### 5.8.2 Rettstilstanden i Danmark, Sverige, Finland og Tyskland

Både Danmark og Sverige har egne lover om folkemord.

I den danske loven (lov 29. april 1955) defineres «folkedrab» som i folkemordkonvensjonen artikkel II, dvs. at det kreves at handlingen er begått «i den hensikt helt eller delvis at ødelegge en nasjonal, etnologisk, rasemessig eller religiøs gruppe som sådan». Straffen er fengsel på livstid eller ikke over 16 år.

Etter den svenske loven (lag 1964:169) foreligger folkemord når en forbrytelse som etter loven kan straffes med fengsel i fire år eller mer, forøves mot en nasjonal, etnisk, rasemessig eller religiøs gruppe med «avsikt att förgöra gruppen helt eller delvis». Straffen er enten tidsbestemt fengsel på minst fire og høyst ti år, eller fengsel på livstid.

Sverige tar sikte på å vedta en egen lov om internasjonale forbrytelser som blant annet vil erstatte loven fra 1964. Etter forslaget i SOU 2002: 98 vil loven inneholde en bestemmelse om folkemord som i oppbygging atskiller seg noe fra folkemordkonvensjonen artikkel II og Roma-vedtektene artikkel 6, men som innholdsmessig er så å si identisk. En forskjell er imidlertid at mens det i de nevnte konvensjonene heter at folkemord (blant annet) kan begås ved å drepe «medlemmer» av den aktuelle gruppen, heter det i det svenske lovutkastet at det kan begås ved å drepe et «medlem av folk-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

gruppen». Til gjengjeld er det tatt inn en tilføyelse om at handlingen må inngå som et ledd i et åpenbart mønster av lignende handlinger rettet mot folkegruppen eller i seg selv være egnet til å medføre tilintetgjøring av gruppen. Ordlyden er basert på «forbrytelselementene» som ble vedtatt i henhold til Roma-vedtektene artikkel 9 på statsparts-møtets første sesjon 3.-10. oktober 2002.

Strafferammen foreslås uendret i forhold til 1964-loven.

Både den danske og svenske loven fastsetter at medvirkning og forsøk straffes, og viser til de alminnelige straffelovene. Den svenske loven fastsetter dessuten at forberedelse, konspirasjon («stämpling») og unnlatelse av å avsløre en slik handling straffes etter de alminnelige regler. Dette foreslås ikke endret i forslaget til ny svensk lov om internasjonale forbrytelser.

Den finske regjeringen la i september 2007 fram et forslag til nytt kapittel i straffeloven om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser, se proposisjon 55/2007. Forslaget til bestemmelse i 11 kapittel 1 § om folkemord svarer til definisjonen i folkemordkonvensjonen med den forskjell at vernet er utvidet til å gjelde nasjonale, etniske, rasemessige eller religiøse eller med disse sammenliknbare grupper.

Den tyske loven om forbrytelser mot folkeretten, *Völkerstrafgesetzbuch* 26. juni 2002, har i § 6 en bestemmelse om folkemord basert på ordlyden i folkemordkonvensjonen og dermed Roma-vedtektene artikkel 6. På samme måte som forslaget i SOU 2002: 98 klargjøres det her at det kan dømmes for folkemord selv om handlingen bare er rettet mot én person. Straffen er fengsel på livstid, men i mindre alvorlige saker er det i stedet en minstestraff på fem år. Drap kan ikke anses som en mindre alvorlig sak.

### 5.8.3 Skyldkravet

Departementet foreslo i høringsnotatet en bestemmelse som hovedsakelig svarer til definisjonen i folkemordkonvensjonen og Roma-vedtektene artikkel 6. Til forskjell fra Straffelovkommisjonen (NOU 2002: 4 side 279), foreslo departementet at kravet til ødeleggelseshensikt skal være en del av straffelovens bestemmelse om folkemord. For å unngå tolkingstvil om skyldkravet for medvirkere, foreslo departementet at det presiseres i straffeloven at det er tilstrekkelig til å bli straffet for medvirkning til folkemord at medvirkeren visste at gjerningspersonen hadde ødeleggelseshensikt.

*Riksadvokaten, Forsvarsdepartementet, Advokatforeningen og Norges Røde Kors* er positive til at

kravet om at det må foreligge ødeleggelseshensikt tas med i den norske bestemmelsen. Ingen av høringsinstansene har uttalt seg mot dette forslaget.

Departementet fastholder på denne bakgrunn forslaget.

### 5.8.4 Er det tilstrekkelig til å kunne dømmes for fullbyrdet folkemord at én person er drept eller tilført betydelig skade, og bør det stilles krav om at handlingen inngår i et tydelig mønster av liknende handlinger?

#### 5.8.4.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet gikk i høringsnotatet inn for å presisere i loven at det er tilstrekkelig for å bli dømt for folkemord at gjerningspersonen har drept eller alvorlig skadet én person, eller foretatt en av de andre handlingene overfor én person. Folkemordkonvensjonen benytter flertallsformen, og det er usikkert om det etter det sedvanerettslige forbudet mot folkemord er tilstrekkelig at én person er blitt drept. Roma-vedtektene er formulert på samme måte som folkemordkonvensjonen. I forbrytelselementene, som er vedtatt på et senere statsparts-møte, er det presisert at man kan dømmes for folkemord hvis man har drept eller alvorlig skadet «en eller flere» personer, såfremt de øvrige vilkår er oppfylt. Det kreves imidlertid at handlingen har funnet sted i forbindelse med et tydelig mønster av liknende handlinger rettet mot gruppen, eller at handlingen i seg selv kunne ført til utryddelse av hele eller deler av gruppen. I høringsnotatet foreslo departementet at også dette vilkåret tas inn i den norske straffeloven.

#### 5.8.4.2 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene som har uttalt seg direkte om spørsmålet, støtter forslaget om at det skal være tilstrekkelig til å bli dømt for folkemord at gjerningspersonen har drept, eller utsatt for en av de øvrige handlinger i bestemmelsen, ett medlem av den beskyttede gruppen. Dette gjelder *riksadvokaten, Oslo statsadvokatembeter, Kripos, Forsvarsdepartementet og Norges Røde Kors*.

*Riksadvokaten, Forsvarsdepartementet og Norges Røde Kors* støtter også forslaget om å ta inn i bestemmelsen et vilkår om at handlingen inngår som et ledd i et tydelig mønster av lignende handlinger, eller i seg selv kan medføre hel eller delvis utryddelse av gruppen.

*Kripos og Det nasjonale statsadvokatembetet* går derimot imot at dette vilkåret tas inn i folkemord-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

bestemmelsen, og viser til at noe slikt krav ikke fremgår av ordlyden til artikkel 6 i Roma-vedtektene. *Kripós* anfører videre at formålet med forbrytelselementene på dette punktet kun var å innføre en avgrensning av Den internasjonale straffedomstolens jurisdiksjon, og ikke å innskrenke rekkevidden av folkemordbestemmelsen.

#### 5.8.4.3 Departementets vurdering

Departementet tar utgangspunkt i at definisjonen bør legges så tett opptil Roma-vedtektene og folkemordkonvensjonen som mulig, og at det prinsipielt er uheldig dersom den norske bestemmelsen stiller strengere krav til å bli dømt for folkemord enn det som følger av folkemordkonvensjonen og internasjonal sedvane.

Kripós og Det nasjonale statsadvokatembetet har ut fra det samme syn argumentert med at vilkåret om at handlingen inngår som ledd i et tydelig mønster av lignende handlinger eller i seg selv kan medføre hel eller delvis ødeleggelse av gruppen, ikke bør tas inn i den norske bestemmelsen.

Vilkåret må imidlertid ses i sammenheng med den andre presiseringen som departementet foreslår sammenliknet med definisjonen i folkemordkonvensjonen, nemlig at det er tilstrekkelig til å bli dømt for folkemord at én person er drept eller utsatt for en av de andre oppregnede handlingene.

Folkemordkonvensjonen fastsetter at folkemord blant annet kan foretas ved å drepe eller alvorlig skade *medlemmer* av en nasjonal, etnisk, rasemessig eller religiøs gruppe, jf. artikkel II bokstav a og b. De samme formuleringene finnes i Roma-vedtektene artikkel 6. I forbrytelselementene som ble vedtatt på statspartsmøtets første sesjon i 2002, presiseres det imidlertid at man kan dømmes for folkemord hvis gjerningspersonen har drept eller alvorlig skadet «en eller flere personer» såfremt de øvrige krav er oppfylt. Det kreves i så fall at handlingen har funnet sted i forbindelse med et tydelig mønster av lignende handlinger rettet mot gruppen, eller at handlingen i seg selv kunne ført til utryddelse av hele eller deler av gruppen.

I Akayesu-saken uttaler Rwandadomstolen at de materielle vilkårene for at det skal foreligge folkemord, innebærer at en av de forbudte handlingene må være begått mot ett eller flere individer som tilhører gruppen (avsnitt 521). I internasjonal juridisk teori er det delte meninger om spørsmålet.

Av nyere nasjonal lovgivning har Tyskland, Australia og Spania presisert i sine nasjonale bestemmelser om folkemord at det er tilstrekkelig at én person er drept. Det samme følger av forsla-

get til nye svenske bestemmelser. Det finske forslaget bruker på samme måte som folkemordkonvensjonen flertallsformen i selve lovteksten, men det er presisert i forarbeidene at det er tilstrekkelig at én person er drept eller utsatt for en av de øvrige handlingene.

Selv om rettstilstanden kan synes uavklart, legger departementet til grunn at det er en klar tendens til å anse det som tilstrekkelig at én person er rammet av de forbudte handlingene. I Roma-vedtektene forutsettes det at forbrytelselementene skal være konsistente med Roma-vedtektene (artikkel 9 nr. 3). Det er liten grunn til å tro at Den internasjonale straffedomstolen vil anse det som fremgår av forbrytelselementene på dette punkt for å stride mot Roma-vedtektene.

Departementet fastholder derfor det syn som det ga uttrykk for i høringsnotatet. Det er ønskelig at straffelovens ordlyd så tydelig som mulig angir vilkårene for å bli dømt for folkemord, og at den sikrer at norske domstoler har like vid mulighet til å dømme for folkemord som Den internasjonale straffedomstolen. Departementet foreslår derfor at straffeloven gjør det klart at det er tilstrekkelig til å bli dømt for fullbyrdet folkemord at én person har vært utsatt for de handlingene som regnes opp, såfremt de øvrige vilkårene er oppfylt. Det kan ikke ses at reelle hensyn taler mot dette – tvert i mot. Den enkelte deltaker i et folkemord bør kunne dømmes for folkemord så lenge vedkommende har tatt liv, forvoldt betydelig skade på en persons liv eller helse eller foretatt en av de øvrige handlingene i folkemordbestemmelsen overfor én person.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt det andre vilkåret i forbrytelselementene også bør gjenspeiles i den norske bestemmelsen, er departementet i større tvil.

For det første synes det relativt klart at noe slikt vilkår ikke kan forankres i folkemordkonvensjonen eller i internasjonal sedvane. I sin dom i saken mot Kayishema og Ruzindana avsnitt 163 uttaler ankekammeret i Rwandadomstolen at et vilkår om at handlingen skal inngå i et «persistent pattern of conduct», som var brukt av rettergangskammeret, ikke inngår i definisjonen av folkemord, og at rettergangskammeret brukte denne formuleringen kun for bevisformål i forbindelse med sin vurdering av om Ruzindana oppfylte det subjektive kravet for å dømmes for folkemord, dvs. hadde til hensikt helt eller delvis å utrydde en folkegruppe.

I Krstic-saken viste Jugoslaviadomstolens rettergangskammer til forbrytelselementene i Roma-vedtektene og la til grunn at det var et vilkår for å bli dømt for folkemord at handlingene inngikk i et

tydelig mønster av liknende handlinger eller selv kunne føre til hel eller delvis ødeleggelse av gruppen (avsnitt 682). Ankekammeret tok imidlertid avstand fra denne tolkingen og uttalte følgende (avsnitt 223 og 224):

«The offence of genocide, as defined in the Statute and in international customary law, does not require proof that the perpetrator of genocide participated in a widespread and systematic attack against civilian population.

In reasoning otherwise, the Trial Chamber relied on the definition of genocide in the Elements of Crimes adopted by the ICC. This definition, stated the Trial Chamber, «indicates clearly that genocide requires that ‘the conduct took place in the context of a manifest pattern of similar conduct’». The Trial Chamber’s reliance on the definition of genocide given in the ICC’s Elements of Crimes is inapposite. As already explained, the requirement that the prohibited conduct be part of a widespread or systematic attack does not appear in the Genocide Convention and was not mandated by customary international law.»

Den eneste nasjonale lovgivningen departementet har funnet der dette vilkåret er inntatt, er forslaget til nye svenske bestemmelser i SOU 2002:98. Den franske bestemmelsen om folkemord inneholder også et krav om at forbrytelsen må være en gjennomføring av en avtalt plan om ødeleggelse av gruppen («en exécution d’un plan concerté tendant à la destruction totale ou partielle d’un groupe»), men dette vilkåret kommer i stedet for kravet om ødeleggelseshensikt, og samsvarer heller ikke direkte med vilkåret i forbrytelselementene. I den tyske loven finner man ikke noe slikt vilkår, til tross for denne loven er vedtatt etter forbrytelselementene og har inntatt presiseringen av at det er tilstrekkelig at én person er drept. Det samme gjelder den australske og spanske loven.

I internasjonale kilder er det bare i forbrytelselementene til Den internasjonale straffedomstolen at vilkåret finnes. I internasjonal juridisk teori er det argumentert for at forbrytelselementene på dette punktet ikke innskrenker den materielle rekkevidden av artikkel 6, men bare oppstiller et vilkår av betydning for domstolens jurisdiksjon.

Departementet er etter dette kommet til at det ikke er grunnlag for å ta et vilkår om at handlingen må inngå i et tydelig mønster av liknende handlinger, inn i den norske bestemmelsen om folkemord. I motsetning til presiseringen om at det ikke kreves mer enn ett offer, ville en slik presisering *innskrenke* bestemmelsens rekkevidde. Adgangen til å

strafforfølge personer for folkemord for norske domstoler ville dermed blitt mindre enn for blant annet Rwandadomstolen og Jugoslaviadomstolen. Hvilken betydning Den internasjonale straffedomstol vil legge på dette punktet i forbrytelselementene, gjenstår å se. Uansett vil norske domstoler ha minst like vid adgang til å strafforfølge personer mistenkt for folkemord, og det er derfor ikke problematisk at det eventuelt er en forskjell mellom norsk rett og Roma-vedtektene på dette punktet.

Departementet legger videre til grunn at bestemmelsen ikke blir for vidtfavnende ved å utelate dette vilkåret, selv med forslaget om å presisere at det er tilstrekkelig at gjerningspersonen har drept eller alvorlig skadet én person, eller utsatt én person for en av de øvrige handlingene. Som vist ovenfor anses de to vilkårene som uavhengige av hverandre både i rettspraksis, i andre lands lovgivning og i juridisk teori. I praksis vil de også fungere slik. Vilket ville kunne sies å ha betydning i de tilfellene der foroveren bare har drept eller alvorlig skadet ett annet menneske. Dersom dette i tillegg er en enkeltstående handling, kan det virke unaturlig å dømme vedkommende for folkemord. Det sentrale må likevel være hvorvidt gjerningsmannen utførte handlingen med den hensikt helt eller delvis å ødelegge den nasjonale, etniske, rasemessige eller religiøse gruppen offeret tilhørte. Noe annet er at dette normalt vil være vanskelig å slå fast for slike enkeltstående handlinger av mindre omfang, og eksistensen av en utbredt og systematisk praksis vil derfor være et viktig moment for å bevise slik ødeleggelseshensikt.

På den annen side vil et krav om at handlingen skal inngå i et tydelig mønster av liknende handlinger eller i seg selv kunne innebære ødeleggelse av gruppen, kunne føre til at en person som i en enkeltstående handling – eller i flere handlinger uten at disse kan sies å utgjøre noe tydelig mønster – har tatt livet av et stort antall mennesker tilhørende for eksempel en etnisk gruppe, ikke kan dømmes for folkemord fordi dette vilkåret ikke er oppfylt, selv om handlingen møter de øvrige materielle vilkår og er foretatt med ødeleggelseshensikt. Dette ville etter departementets oppfatning være uheldig.

Normalt vil de fleste folkemordhandlingene være ledd i en utbredt og systematisk praksis, og eksistensen av en slik praksis vil som nevnt ovenfor ofte være nødvendig for å påvise den nødvendige ødeleggelseshensikt hos gjerningsmannen. Det er etter departementets syn imidlertid ikke grunnlag for å oppstille dette som et selvstendig rettslig vilkår for å dømme en person for folke-

mord. Departementet vil derfor ikke foreslå at dette vilkåret tas inn i loven.

### 5.8.5 Hvilke grupper bør være beskyttet av folkemordbestemmelsen?

#### 5.8.5.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet vurderte i høringsnotatet om beskyttelsen etter folkemordbestemmelsen bør utvides til å gjelde flere grupper enn de fire som er inntatt i definisjonen i folkemordkonvensjonen og Roma-vedtektene. Folkemordkonvensjonen og Roma-vedtektene artikkel 6 rammer utryddelse av en nasjonal, etnisk, rasemessig eller religiøs gruppe. Ved forberedelsen av folkemordkonvensjonen tok man sikte på at det skulle dreie seg om stabile grupper, grupper som man normalt hører til fra fødselen og ikke kan melde seg ut av. I Akayesu-saken uttalte rettergangskammeret i Rwanda-domstolen på denne bakgrunn at beskyttelsen etter folkemordkonvensjonen burde gjelde enhver stabil gruppe, ikke bare de som var oppregnet (avsnitt 516). Etter en slik tilnærming ville antakelig utryddelse av for eksempel psykisk utviklingshemmede eller homofile kunne karakteriseres og behandles som folkemord, mens det ville falle utenfor definisjonen i folkemordkonvensjonen. Departementet viste i høringsnotatet til at synspunktet ikke ser ut til å ha fått gjennomslag.

Departementet anså det på denne bakgrunn ønskelig at rekkevidden av den norske straffebestemmelsen om folkemord samsvarer mest mulig med den rådende oppfatningen i folkeretten om hva som utgjør folkemord. Begrepet folkemord eller genocide (av det greske ordet genos, som betyr folk, rase eller art) indikerer at det er «folk» man tar sikte på å beskyttes ved bestemmelsen, ikke andre stabile grupper med felles kjennetegn. Det ble derfor ikke foreslått å utvide bestemmelsen til å omfatte angrep på andre enn de fire gruppene som er uttrykkelig nevnt i folkemordkonvensjonen og Roma-vedtektene. Departementet ga samtidig uttrykk for at det kunne være grunn til å vurdere spørsmålet på nytt dersom den folkerettslige oppfatningen av begrepet folkemord endrer seg.

#### 5.8.5.2 Høringsinstansenes syn

*Amnesty International* og *Den norske Helsingforskomité* tar til orde for at utryddelse av andre stabile grupper, slik som funksjonshemmede og homofile, bør kunne omfattes av bestemmelsen. *Barneombudet* mener at det utfra et barneperspektiv er viktig at utryddelse, eller forsøk på utryddelse, av særlig

sårbare grupper barn og unge, som for eksempel funksjonshemmede barn eller homofile barn og unge, gis et like sterkt vern.

#### 5.8.5.3 Departementets vurdering

I proposisjon 55/2007 foreslår den finske regjering at beskyttelsen etter bestemmelsen om folkemord skal utvides til å gjelde «en nasjonal, etnisk, raslig eller religiøs eller en med dessa jämställbar folkgrupp». I forarbeidene er det som eksempler vist til grupper som identifiseres ut fra språk, samfunnsmessig stilling eller politisk syn.

Departementet er også blitt oppmerksom på at den franske loven utvider beskyttelsen til å gjelde enhver gruppe definert ut fra «vilkårlige kriterier» («ou d'un groupe déterminé à partir de tout autre critère arbitraire»). Departementet har ikke funnet flere eksempler på tilsvarende utvidelser. Både Spania og Portugal har tidligere inkludert sosiale grupper i sine definisjoner, men senere endret bestemmelsene i samsvar med definisjonen i folkemordkonvensjonen.

Departementet finner på denne bakgrunn ikke grunnlag for å fravike forslaget i høringsnotatet, og går inn for at den norske bestemmelsen i samsvar med den rådende oppfatningen i folkeretten skal beskytte nasjonale, etniske, rasemessige eller religiøse grupper. Etter departementets syn er det i dag ikke grunnlag for å utvide bestemmelsen til å omfatte angrep på andre stabile grupper, slik som funksjonshemmede, personer med en bestemt seksuell legning eller politiske grupper. Angrep på slike grupper vil imidlertid etter omstendighetene kunne utgjøre en forbrytelse mot menneskeheten. Dersom den folkerettslige oppfatningen av begrepet folkemord endrer seg, er departementet innstilt på å ta opp spørsmålet til ny vurdering.

### 5.8.6 Begrepsbruk – ødelegge eller utrydde?

I forslaget til § 101 i høringsnotatet valgte departementet å oversette det engelske «destroy» med «utrydde» for å få tydeligere fram at det dreier seg om den fysiske ødeleggelsen av folkegruppen, mens ødeleggelse av en gruppes språk eller kultur ikke omfattes. Departementet viste også til at dette er bedre i samsvar med alminnelig norsk språkbruk, da ødelegge normalt brukes om gjenstander, og ikke er naturlig når det er snakk om fysisk utryddelse av mennesker.

*Oslo statsadvokatembeter* slutter seg til departementets ordvalg. *Riksadvokaten*, *Generaladvokaten*, *Kripos* og *Utenriksdepartementet* gir imidlertid uttrykk for at den norske straffebestemmelsen om

folkemord bør benytte ordet «ødelegge» som er den mest korrekte oversettelsen av det engelske «destroy», og ikke «utrydde» slik som i forslaget i høringsnotatet. Når det gjelder begrunnelsen for hvorfor «ødelegge» er å foretrekke, anfører *Generaladvokaten* at bruken av «utrydde» vil innebære «en inkonsistens i forhold til bokstav d, som går på overføring av barn fra gruppen til en annen gruppe. I sistnevnte tilfelle vil ikke resultatet bli en fysisk tilintetgjørelse i den forstand at det ikke vil finnes etterkommere av gruppens medlemmer, men en ødeleggelse av gruppen som identifiserbar gruppe betraktet. Det samme vil gjelde ved visse tilfeller av voldtekt med formål å gjøre en kvinne gravid med en person utenfor gruppen.»

*Utenriksdepartementet* peker på at det kan stilles spørsmål ved om «utrydde» kan anses å være et snevrere begrep enn «ødelegge», og om det rent språklig er mulig å utrydde delvis.

Departementet vil understreke, slik det også ble gjort i høringsnotatet, at begrepsbruken ikke er ment å ha noen materiell betydning, men vil på bakgrunn av høringen foreslå å bruke «ødelegge» for å fjerne enhver tvil om dette. Departementet er enig i at begrepet «ødelegge» bedre får fram at det er gruppen som sådan som beskyttes, og at det ikke i alle tilfeller er noe krav om fysisk tilintetgjørelse av de enkelte medlemmene av gruppen.

## 5.9 Forbrytelser mot menneskeheten

### 5.9.1 Gjeldende rett

Det karakteristiske ved forbrytelser mot menneskeheten er at det dreier seg om grove integritets-krenkende handlinger *begått som ledd i et utbredt eller systematisk angrep på en sivilbefolkning*. De kan være begått så vel i fredstid som i krigstid.

Straffeloven 1902 inneholder ikke noe uttrykkelig straffebud om forbrytelser mot menneskeheten. Slike forbrytelser må derfor eventuelt pådømmes etter bestemmelsene om drap, tortur, voldtekt mv. Straffeloven 1902 § 60 a, jf. straffeloven 2005 § 79 første ledd bokstav c, som fastsetter at maksimumsstraffen forhøyes der handlingen er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, kan i prinsippet være anvendelig. I praksis vil bestemmelsen neppe ha betydning, fordi det uansett er tale om handlinger som kvalifiserer for lovens strengeste straff.

Forbrytelsens karakter vil likevel ha betydning i straffutmålingen. I saken inntatt i Rt. 1947 side 368, som blant annet gjaldt drapet på en serbisk fange i tysk fangenskap, heter det for eksempel:

«Jeg mener således at lovens vilkår for å anvende dødsstraff er til stede, og jeg finner også at dødsstraff må idømmes. Jeg legger herunder avgjørende vekt på tiltaltes drap av den serbiske fangen. Denne tiltaltes forbrytelse er ikke bare et drap begått under særdeles skjerpene omstendigheter, men den er i virkeligheten også en krigsforbrytelse – en forbrytelse mot «menneskehetens lover».»

### 5.9.2 Terminologi

På det åpne høringsmøtet 2. mai 2007 reiste riksadvokaten spørsmål om det norske begrepet «forbrytelser mot menneskeheten» er dekkende for forbrytelseskategorien og for det engelske «crimes against humanity» eller franske «crimes contre l'humanité». Dette førte til at flere høringsinstanser tok til orde for å endre bestemmelsen til å lyde «forbrytelser mot menneskeheten/humaniteten/det menneskelige.»

*Riksadvokaten* gir i sin høringsuttalelse følgende redegjørelse for hvorfor han ikke anser begrepet «forbrytelser mot menneskeheten» som dekkende:

«[U]ttrykket «forbrytelser mot menneskeheten» [er] ikke en korrekt oversettelse av det engelske uttrykket «crimes against humanity». Dette uttrykket refererer ikke til kollektiviteten «humankind» eller «menneskeheten», men til kvaliteten «humanity» eller «menneskeligheten»/«humaniteten». Det dreier seg om en så grov forbrytelse at den krenker den grunnleggende menneskelighet eller humanitet. Det kan til illustrasjon nevnes at Martensklausulen i fortalen til Haagkonvensjonen av 1899 om landkrigens lover og sedvaner henviser til «the laws of humanity» («menneskelighetens lover»). Høyesterett viser i Rt. 1946 s. 764 til «menneskelighetens love». Det bør på denne bakgrunn overveies å benytte uttrykket forbrytelser mot det menneskelige eller forbrytelser mot humaniteten.»

Fra *Norsk senter for menneskerettigheters* høringsuttalelse siteres:

«Den foreslåtte terminologi «forbrytelse mot menneskeheten» gir signal om at det er mennesket som art som er den beskyttede interesse. SMR slutter seg til de instanser som under høringsmøtet 2. mai 2007 fremhevet at forbrytelseskategorien «crimes against humanity» tar sikte på å omfatte handlinger som utgjør grove krenkelser av enkeltmenneskets iboende verdi – og at det bør velges en norsk ordlyd som bedre reflekterer dette. Vi foreslår derfor at ordlyden i § 102 endres til «forbry-



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

telse mot menneskeligheten» eller eventuelt «forbrytelse mot humaniteten».

*Norges Røde Kors* foretrekker begrepet «forbrytelser mot menneskelighet», mens *Generaladvokaten* og *Det nasjonale statsadvokatembetet* går inn for «forbrytelse mot humaniteten.» *Utenriksdepartementet* og *Oslo statsadvokatembeter* tar ikke stilling, men ber om at spørsmålet drøftes i proposisjonen. *Forsvarsdepartementet* går inn for å beholde begrepet «forbrytelser mot menneskeligheten».

Departementet kan ikke slutte seg til forslaget om å endre betegnelsen «forbrytelse mot menneskeligheten» til «forbrytelse mot menneskeligheten/humaniteten». Det er riktig som anført av høringsinstansene at mens «menneskeligheten» betyr alle mennesker, menneskene som art eller gruppe, referer det engelske begrepet «humanity» og det franske «humanité» i tillegg til dette også til kvaliteten eller verdien «menneskelighet». De franske og engelske uttrykkene har dermed en dobbel betydning som det norske begrepet «menneskeligheten» savner. Departementet er derimot ikke enig i at det kun er denne andre betydningen forbrytelseskategorien er ment å beskytte. Det er tale om forbrytelser av en kvalifisert alvorlig art, og de omfatter ikke overgrep mot en enkeltperson uten at det skjer som ledd i et «utbredt eller systematisk angrep mot en sivilbefolkning». Dette kommer ikke frem med betegnelsen «forbrytelser mot menneskeligheten». Enhver form for tortur eller pinsler mot en enkeltperson er umenneskelig. De handlinger som er straffbare som forbrytelser mot menneskeligheten, er derimot av en så alvorlig art at de krenker den menneskelige sivilisasjon som sådan.

Departementet legger også vekt på at begrepet «forbrytelser mot menneskeligheten» er godt innarbeidet ikke bare blant jurister, men også i alminnelig språkbruk. I tillegg til at alternativene etter departementets mening ikke gir bedre uttrykk for de verdier som er beskyttet av bestemmelsen, fremstår ingen av dem som gode norske ord rent språklig. Departementet støtter ikke høringsinstansenes syn om at de tunge og noe kunstige formuleringene «forbrytelse mot humaniteten» eller «forbrytelse mot menneskeligheten» gir en klarere idé om de beskyttede interesser. Departementet går derfor inn for å beholde betegnelsen «forbrytelse mot menneskeligheten».

### 5.9.3 Kravet om at handlingen inngår som et ledd i et utbredt eller systematisk angrep mot en sivilbefolkning, og at gjerningspersonen har kunnskap om angrepet

*Straffelovkommisjonen* foreslo i NOU 2002 : 4 side 279–280 at kravet i Roma-vedtektene artikkel 7 om at handlingen utgjør en del av et utbredt og systematisk angrep mot en sivilbefolkning, og at gjerningspersonen har kunnskap om dette, skulle erstattes med et alminnelig forsettskrav. I *høringsnotatet* fulgte departementet opp dette forslaget med følgende begrunnelse:

«I den tyske loven § 7 er det ikke stilt noe særskilt krav til kunnskap om at handlingen inngår i et større angrep. Det vil si at det alminnelige forsettskravet også vil gjelde for dette elementet i definisjonen av forbrytelsen.

Departementet har i punkt 4.3 foran konkludert med at det alminnelige forsettskravet bør gjelde for forbrytelsene i straffeloven 2005 kapittel 16 med mindre annet særskilt fremgår. Departementet kan ikke se at den uttrykkelige henvisning til kunnskap i bestemmelsen om forbrytelser mot menneskeligheten skulle tilsi at det bør innføres et eget skyldkrav på dette punktet i norsk rett. Det må være tilstrekkelig om gjerningspersonen handlet med bevissthet om at handlingen mest sannsynlig inngikk i et utbredt eller systematisk angrep mot en sivilbefolkning.»

*Det nasjonale statsadvokatembetet* støtter forslaget om å erstatte kunnskapskravet med et alminnelig forsettskrav. Ingen andre høringsinstanser har uttalt seg om forslaget i denne runden. Under høringen av *Straffelovkommisjonens* forslag i NOU 2002: 4 fikk forslaget imidlertid også tilslutning fra *Forsvarets overkommando*, *Utenriksdepartementet* og *Norges Røde Kors*.

Departementet fastholder på denne bakgrunn forslaget i høringsnotatet.

### 5.9.4 Bør definisjonene i Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 2 og 3 tas inn i loven?

#### 5.9.4.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet uttalte departementet følgende om hvorvidt definisjonene i artikkel 7 nr. 2 og 3 burde tas inn i den norske lovbestemmelsen:

«Roma-vedtektene artikkel 7 er bygd opp slik at den i nr. 1 angir de typer av handlinger som skal regnes som forbrytelser mot menneskeligheten, mens nr. 2 og 3 inneholder nærmere definisjoner av de handlingene og begrepene som er

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

omfattet av nr. 1. Det er et spørsmål om disse definisjonene skal inn i loven, og om det i tilfelle er naturlig å følge systematikken i artikkel 7.

Det fremgår av St.prp. nr. 24 (1999–2000) at flere stater, herunder Norge, var skeptiske til behovet for og hensiktsmessigheten av å definere de ulike forbrytelsene i detalj.

I den tyske og den kanadiske loven er definisjonene fra Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 2 og 3 ikke tatt inn som egne punkter, men i noen grad bakt inn i gjerningsbeskrivelsene. I forslaget til svensk lov i SOU 2002: 98 har man heller ikke kopiert vedtektenes systematikk på dette punktet.

Departementet anser det unødvendig å gjengi alle definisjonene i lovteksten. Det er ønskelig at loven ikke svulmer opp mer enn nødvendig, og at norsk lovgivningstradisjon iakttas så langt det lar seg gjøre.

Departementet har derfor vurdert konkret i tilknytning til de enkelte ord og uttrykk om det er behov for en nærmere forklaring, og om det i tilfelle er tilstrekkelig at denne står i spesialmotivene i proposisjonen, eller om den også bør fremgå av loven.»

#### 5.9.4.2 Høringsinstansenes syn

*Utenriksdepartementet* går inn for at det i tråd med Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 2 bokstav a presiseres at angrepet må ha vært utført «pursuant to or in furtherance of a State or organizational policy to commit such attack».

*Riksadvokaten* og *Det nasjonale statsadvokatembetet* på sin side støtter departementets forslag om å utelate dette, og viser til at vilkåret er et resultat av et diplomatisk forhandlingskompromiss og at det neppe er i samsvar med internasjonal sedvane rett.

#### 5.9.4.3 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til riksadvokaten og Det nasjonale statsadvokatembetet. Et krav om at handlingene må være foretatt i samsvar med eller for å fremme en stats eller organisasjons målsetting («policy») er ikke uttrykk for folkerettslig sedvane rett. Statuttene for Jugoslavia- og Rwandadomstolen inneholder ikke noe slikt krav, og et vilkår om at det skal ligge en plan eller målsetting til grunn for handlingene, er uttrykkelig avvist av disse domstolene. Når bestemmelsen i artikkel 7 nr. 2 bokstav a, som er skjerpet ytterligere i forbrytelseselementene, ble tatt inn i Roma-vedtektene, var dette som påpekt av Utenriksdepartementet selv resultatet av et kompromiss mellom statene. Som lagt til grunn i punkt 5.5.1, bør de norske straf-

febestemmelsene ikke bygge på Roma-vedtektene i de tilfellene der disse snevrer inn definisjonen av forbrytelsene i forhold til den folkerettslige sedvane. Departementet kan ikke se at det er grunnlag for å fravike dette utgangspunktet i det konkrete tilfellet.

### 5.9.5 Særlig om forfølgelse

#### 5.9.5.1 Forslaget i høringsnotatet

Spørsmålet om hva som ligger i Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 1 bokstav h om forfølgelse og hvordan denne bør gjennomføres i norsk rett er utførlig drøftet i høringsnotatet:

«Etter Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 1 bokstav h er forfølgelse av en identifiserbar gruppe på politisk, rasemessig, nasjonalt, etnisk, kjønnsbasert eller annet grunnlag som er uttallig etter folkeretten, i forbindelse med en handling som er omfattet av Den internasjonale straffedomstolens jurisdiksjon, en forbrytelse mot menneskeheten. Det følger av artikkel 7 nr. 2 bokstav g at forfølgelse vil si forsettlig grov krenkelse av fundamentale rettigheter i strid med folkeretten på basis av en gruppes eller et kollektivs identitet.

Bestemmelsen reiser en rekke spørsmål:

(1) Må gjerningspersonen ha forfulgt gruppen for å dømmes (i tilfelle vil bestemmelsen i praksis først og fremst ramme ledere som utformer eller iverksetter en slik politikk), eller er det tilstrekkelig for fullbyrdet forbrytelse at et eller flere medlemmer av gruppen utsettes for forfølgelse? (2) Hva ligger i kravet om at forfølgelsen må ha skjedd i forbindelse med en handling som er omfattet av straffedomstolens jurisdiksjon – og bør kravet tas inn i den norske bestemmelsen? (3) Hva ligger i «grov krenkelse av fundamentale rettigheter i strid med folkeretten»?

(1) Etter forbrytelseselementene er det tilstrekkelig at «[t]he perpetrator severely deprived, contrary to international law, one or more persons of fundamental rights.» Det må i tråd med dette være tilstrekkelig til å bli dømt for fullbyrdet forbrytelse at tiltalte har utsatt ett medlem av gruppen for en slik forfølgelse. Handlingen må imidlertid inngå som ledd i forfølgelse av gruppen. Hensynet til klarhet taler for at dette skrives inn i loven, selv om det innebærer et avvik fra ordlyden i Roma-vedtektene.

(2) I Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 1 bokstav g er det forutsatt at forfølgelsen skjer i forbindelse med en forbrytelse som faller inn under Den internasjonale straffedomstolens jurisdiksjon. Dette tilleggsvilkåret var omstridt under forhandlingene, og er ikke tatt med i den tyske loven § 7 nr. 10. I forslaget i SOU 2002: 98

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

har man utvidet dette til å gjelde «i samband med annat brott mot denna paragraf eller i strid med folkrätten».

Dersom kravet om at handlingen må begås i forbindelse med et annet brudd mot bestemmelsene i straffeloven 2005 kapittel 16 tas inn, vil det innebære at det er den diskriminerende komponenten av handlinger som er omfattet av dette kapitlet, som straffes etter dette alternativet. Da blir dette et straffebed som bare kan brukes sammen (i konkurrans) med andre straffebed i dette kapitlet.

Alternativ h vil med et slikt krav ikke nødvendigvis omfatte for eksempel dommere som systematisk nekter medlemmer av en bestemt etnisk eller religiøs gruppe rett til rettferdig rettergang eller som dømmer på grunnlag av grovt diskriminerende lover. (Dreier det seg derimot om straffesaker som ender med fengsel eller dødsstraff, skaper vilkåret ikke problemer. Det vil her være tale om ulovlig fengsling eller drap, og dommeren må kunne dømmes for forfølgelse, evt. i konkurrans med medvirkning til drap (bokstav a) eller ulovlig frihetsberøvelse (bokstav e).

I praksis fra Jugoslaviadomstolen er det ikke krevd at diskrimineringen må skje i forbindelse med en handling som er omfattet av domstolens vedtekter. I stedet er det lagt til grunn at en handling som når «the same level of gravity as the other acts prohibited in Article 5 [den samme grad av alvor som de andre handlingene som forbyes i artikkel 5]» kan være forfølgelse. (Se Jugoslaviadomstolens dom i Kuprešić-saken avsnitt 621: «The Trial Chamber therefore defines persecution as the gross or blatant denial, on discriminatory grounds, of a fundamental right, laid down in international customary or treaty law, reaching the same level of gravity as the other acts prohibited in Article 5». Samme synspunkt er lagt til grunn i Kvocka-saken: «The Tribunal's case-law has specified that persecutory acts include those crimes enumerated in other sub-clauses of Article 5, crimes found elsewhere in the Statute, and acts not enumerated in the Statute but which may entail the denial of other fundamental human rights provided that, separately or combined, the acts are of the same gravity or severity as the other enumerated crimes in Article 5» (avsnitt 185). Rwandadomstolen har lagt samme syn til grunn i Ruggiu-saken, avsnitt 21.) Fordelen med en slik definisjon er at den omfatter et større spekter av handlinger, som inkluderer både fysiske handlinger og handlinger av økonomisk og rettslig art. Samtidig begrenses definisjonen til de handlinger

som innebærer å nekte ofrene fundamentale rettigheter, og det er en forutsetning at handlingene er like alvorlige som de øvrige handlinger i artikkelen om forbrytelser mot menneskeheten. Ulempen er at den ikke er presist avgrenset. Etter departementets oppfatning er likevel en slik definisjon å foretrekke, fordi den synes langt mer treffende enn ordlyden i Roma-vedtektene.

(3) Hva innebærer kravet om at det skal ha skjedd en «grov krenkelse av fundamentale rettigheter i strid med folkeretten» i denne sammenhengen?

Rwandadomstolen og Jugoslaviadomstolen har blant annet identifisert følgende handlinger som forfølgelse: deltakelse i angrep på sivile, vilkårlige angrep på byer og tettsteder, tvungen overføring av sivile til leirer, segregering, legemskrenkelser og drap, tortur, voldtekt og andre seksuelle overgrep, bruk av menneskelige skjold, fangenskap, angrep på eiendom som innebærer ødeleggelse av folkegruppers levebrød, ødeleggelse av religiøse og kulturelle bygninger, herunder utdanningsinstitusjoner, grov ødeleggelse og plyndring av eiendom, ulovlig tilbakeholdelse av sivile, og deportasjon og tvungen flytting av sivile.

Tribunalene har lagt stor vekt på hvilken kontekst de aktuelle handlingene er begått i, og handlingenes kumulative effekt. Se for eksempel Krnojelac-saken, avsnitt 434:

«Such acts or omissions must reach the same level of gravity as the other crimes against humanity enumerated in Article 5 of the Statute. This test will only be met by gross or blatant denials of fundamental human rights. When invoking this test, acts should not be considered in isolation but rather should be examined in their context and with consideration of their cumulative effect. Separately or combined, the acts must amount to persecution, though it is not required that each alleged underlying act be regarded as a violation of international law».

Departementet foreslår at den norske bestemmelsen utformes i tråd med denne praksis. Det vises derfor ikke i bestemmelsen til at handlingen må være foretatt i forbindelse med en av de oppregnede handlingene i straffeloven 2005 kapittel 16, men det stilles som krav at man på diskriminerende grunnlag utsetter en eller flere personer tilhørende en identifiserbar gruppe for krenkelse av fundamentale rettigheter. I dette innfortolkes at handlingene den tiltalte har begått, enten alene eller sett i sammenheng, skal nå samme grad av alvor som de øvrige handlingene i kapittel 16.»

### 5.9.5.2 Høringsinstansenes syn

*Generaladvokaten* støtter forslaget om å utelate kravet om at forbrytelsen skal ha skjedd «i forbindelse med enhver handling nevnt i dette nummer eller enhver annen forbrytelse som faller inn under Domstolens jurisdiksjon».

*Utenriksdepartementet* mener at begrepet «grunnleggende menneskerettigheter» bør byttes ut med et annet, og viser til at det er uklart hvilke menneskerettigheter som er grunnleggende, og at Norge i internasjonal sammenheng pleier å unngå å skille mellom mer eller mindre grunnleggende rettigheter.

### 5.9.5.3 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget i høringsnotatet. Departementet har forståelse for Utenriksdepartementets innvendinger mot ordlyden i utkastet til bokstav h om forfølgelse. Utenriksdepartementet har imidlertid ikke foreslått noen alternativ utforming, og departementet mener at en utforming i tråd med den internasjonale sedvanerettsreglen er å foretrekke. Selv om ordlyden kan fremstå som noe uklar, foreligger det en god del rettspraksis som gir veiledning i tolkningen av bestemmelsen. Det vises i den forbindelse til redegjørelsen i høringsnotatet.

## 5.9.6 Særlig om tvungen forsvinning

I høringsnotatet ga departementet følgende redegjørelse for de spørsmål som knytter seg til gjennomføringen av Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 1 bokstav i om tvungen forsvinning:

«Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 1 bokstav i fastslår at tvungen forsvinning kan være en forbrytelse mot menneskeheten. Forsvinninger ble blant annet brukt i Hitlers Tyskland og under militærdiktaturer i Latin-Amerika.

I artikkel 7 nr. 2 bokstav i defineres denne forbrytelsen. Den norske oversettelsen lyder:

««Personers påtvungne forsvinning» forstås som det forhold at personer pågripes, fengsles eller bortføres av en stat eller en politisk organisasjon eller med tillatelse, støtte eller samtykke fra en stat eller en politisk organisasjon som deretter nekter å innrømme at personene er berøvet friheten eller å gi opplysninger om skjebnen eller oppholdssted til disse personene, med det forsett å unndra dem lovens beskyttelse for et lengre tidsrom.»

Som det fremgår, omfatter denne forbrytelsen en sekvens av handlinger. Definisjonen gir imidlertid ikke tilstrekkelig informasjon om

hva den enkelte kan straffes for i relasjon til en forsvinning. Det gjør derimot forbrytelselementene (som til gjengjeld har fått en ganske omstendelig utforming). I korte trekk går de ut på at det straffbare enten kan bestå i å foreta en frihetsberøvelse eller å nekte at en slik frihetsberøvelse er skjedd eller å gi informasjon om skjebnen eller oppholdsstedet til den frihetsberøvede. For at noen skal kunne dømmes for å ha forårsaket en tvungen forsvinning, må disse handlingene ledsages av en rekke forhold:

Dersom overtrederen har foretatt frihetsberøvelsen, må frihetsberøvelsen være etterfulgt eller ledsaget av en nektelse av at frihetsberøvelsen har skjedd eller nektelse av å gi opplysninger om den frihetsberøvedes skjebne eller oppholdssted. Det er uten betydning hvem som nekter å gi slike opplysninger, men den som foretar frihetsberøvelsen må være kjent med at en slik nektelse normalt vil følge. Dersom overtredelsen består i å nekte å gi opplysninger om skjebnen til den som er forsvunnet eller hvor vedkommende oppholder seg, må det ha skjedd en frihetsberøvelse på forhånd. Videre er det et krav at hhv. arrestasjonen eller nektelsen av å gi opplysninger ble begått av en stat eller en politisk organisasjon eller med tillatelse, støtte eller samtykke fra en stat eller en politisk organisasjon. Endelig er det et krav at formålet var å unndra den frihetsberøvede fra lovens beskyttelse.

Departementet legger til grunn at både de som deltar i selve frihetsberøvelsen og de som nekter å gi informasjon om vedkommende, skal kunne straffes når forholdene nevnt i forbrytelselementene er til stede. Departementet anser likevel at det ikke er nødvendig å innta alle elementene i lovteksten, og at det vil være mer i tråd med norsk lovgivningsteknikk med en generelt formulert gjerningsbeskrivelse som dekker begge formene for deltakelse i en persons forsvinning. De nærmere vilkårene for når en person kan straffes for tvungen forsvinning foreslås presisert i merknadene til bestemmelsen. Departementet går inn for at skyldkravet gjennomgående bør være forsett.»

*Kripos* har i sin høringsuttalelse enkelte forslag til språklige forbedringer. Disse er omtalt i merknadene til bestemmelsen. For øvrig har bestemmelsen ikke foranlediget uttalelser fra høringsinstansene, og departementet fastholder forslaget i høringsnotatet.

## 5.9.7 Særlig om apartheidforbrytelsen

I høringsnotatet uttalte departementet følgende om Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 1 bokstav j:

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

«Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 1 bokstav j jf. nr. 2 bokstav h fastslår at forbrytelsen apartheid kan utgjøre en forbrytelse mot menneskeheten. Definisjonen i artikkel 7 nr. 2 bokstav h er inspirert av, men ikke identisk med definisjonen i FNs apartheidkonvensjon fra 1973. I norsk oversettelse defineres forbrytelsen i Roma-vedtektene slik:

««apartheidforbrytelsen» forstås som umenneskelige handlinger av lignende art som handlingene omhandlet i nr. 1, begått innenfor rammen av et institusjonalisert regime basert på en rasemessig gruppes systematiske undertrykkelse av og herredømme over en annen rasemessig gruppe eller andre rasemessige grupper og begått med det forsett å opprettholde dette regimet.»

Forutsetningen for at en handling skal omfattes, er at den er begått innen rammen av et institusjonalisert regime basert på én rasemessig gruppes systematiske undertrykkelse og dominans over en annen for å opprettholde dette regimet. Som det fremgår er det etter ordlyden i Roma-vedtektene bare liknende umenneskelige handlinger som de som ellers er nevnt i artikkel 7, som omfattes av apartheidforbrytelsen. I forbrytelselementene er det imidlertid presisert at også forbrytelser som allerede er dekket av artikkel 7, kan utgjøre forbrytelsen apartheid. Departementet er enig i at det virker kunstig å avgrense definisjonen mot slike forbrytelser. Et av formålene med straffeloven 2005 kapittel 16 er å innføre i norsk straffelov de spesielle betegnelsene folkeretten bruker på forbrytelser som drap, tortur mv. når de er begått med en bestemt folkerettsstridig hensikt eller i en bestemt kontekst som gjør dem særlig alvorlige. Det harmonerer dårlig med dette om ikke de alvorligste umenneskelige handlingene, begått for å opprettholde et apartheidregime, skal omfattes av gjerningsbeskrivelsen i bokstav j.

Når det gjelder handlinger som ikke er omfattet av oppregningen i artikkel 7, omfattes disse hvis de er av liknende art («character similar to») som de som er oppregnet. I dette ligger at de må være av samme type («nature») og samme alvorlighetsgrad, se note 29 i forbrytelselementene. I motsetning til de handlingene som er omfattet av bokstav k, se punkt 6.4.7 nedenfor, er det imidlertid ikke et vilkår at de skal forårsake store lidelser eller alvorlig skade på legeme eller helse. Det kan stilles spørsmål ved en så løs angivelse av hvilke handlinger som er straffbare. Departementet har for eksempel merket seg at den tyske loven begrenser seg til å fastsette en bestemt minstestraf der en av de forbrytelsene som er regnet positivt opp i bestemmelsen om forbrytel-

ser mot menneskeheten, er begått med den hensikt å opprettholde et institusjonalisert regime av systematisk undertrykkelse og dominans av en rasemessig gruppe over en annen. Departementet er likevel blitt stående ved at forbrytelsen også kan omfatte umenneskelige handlinger av liknende art som de som ellers er omfattet av paragrafen om forbrytelser mot menneskeheten. Det blir da opp til domstolene å fastsette hvor langt bestemmelsen rekker. Christoffer K. Hall i Triffterer (ed.) antar at dette kan omfatte en del av, men ikke alle, de handlinger som er nevnt i apartheidkonvensjonen artikkel II. Av de som antas å være omfattet, nevner han det å utsette personer i den undertrykte gruppen for grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, å nekte personer i den undertrykte gruppen å forlate eller vende tilbake til landet eller rett til statsborgerskap, og forbud mot blandingskenskap (se side 168).»

*Kripos* er den eneste høringsinstansen som har merknader til forslaget på dette punktet. Kommentarene er av språklig art, og er omtalt i merkningene til bestemmelsen.

Departementet går dermed inn for at bestemmelsen utformes i tråd med prinsippene lagt til grunn i høringsnotatet.

### 5.9.8 Kan og bør loven inneholde en sekkebestemmelse tilsvarende Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 1 bokstav k?

#### 5.9.8.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet uttalte departementet følgende:

«Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 1 bokstav k lyder i norsk oversettelse:

«andre umenneskelige handlinger av liknende art som forsettlig («intentionally») forårsaker store lidelser eller alvorlig skade på legeme eller på fysisk eller psykisk helse».

Under forhandlingene var en del stater under henvisning til legalitetsprinsippet motstandere av bestemmelsen. Norge var en av de statene som ønsket at Roma-vedtektene skulle inneholde en bestemmelse som denne. Det ble vist til at en liknende bestemmelse fantes i vedtektene til Nürnbergdomstolen og er inntatt i vedtektene til de midlertidige domstolene for Rwanda og Jugoslavia. Det ble også pekt på at meget sterke reelle hensyn taler for å forhindre smutthull, se St.prp. nr. 24 (1999–2000) side 57.

Spørsmålet her er om den straffbare handlingen er tilstrekkelig klart angitt til å tilfredsstille lovkravet i Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7 samt FN-konvensjonen om sivile og

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

politiske rettigheter (SP) artikkel 15, jf. også straffeloven 2005 § 14.

Departementet har merket seg at den tyske loven ikke inneholder en slik sekkebestemmelse, men en modifisert variant i § 7 første ledd nr. 8 som omfatter det å forårsake alvorlig fysisk eller psykisk skade. Det svenske forslaget i SOU 2002:98 omfatter også den som «på annat sätt tillfogar en sådan person en svår kroppslig eller psykisk skada eller svårt lidande» (se innledningen til 2 §).

Uttrykket «andre umenneskelige handlinger av liknende art» er isolert sett en svært upresis gjerningsbeskrivelse. Uttrykket «liknende art» gir riktig nok en anvisning på graden av alvor i handlingen. Dessuten er det et krav at handlingen har inngått som et ledd i et utbredt eller systematisk angrep på en sivilbefolkning. Det som likevel gjør at det ikke er uaktuelt med et slikt straffebud, er tilleggsvilkåret om at handlingene resulterer i store lidelser eller alvorlig helseskade, og at dette skal være omfattet av gjerningspersonens forsett. Det å påføre noen en betydelig legems- eller helseskade er allerede straffbart (jf. straffeloven 1902 § 231), og reiser ikke problemer i forhold til legalitetsprinsippet. Det er mindre klart hva som omfattes av uttrykket «store lidelser» («great suffering»). Riktig nok inneholder straffeloven 1902 straffebud hvor strafferammen utvides hvis noen er påført stor lidelse, se §§ 86 b og 223, men noe eget straffebud hvor gjerningsbeskrivelsen består i å påføre noen en stor lidelse, finnes ikke. Da man med utgangspunkt i torturkonvensjonens definisjon utarbeidet straffebudet mot tortur (straffeloven 1902 § 117 a), valgte departementet å ikke innarbeide uttrykket lidelse. Det ble imidlertid lagt til grunn at ordet smerte, med tillegg av «alvorlig fysisk eller psykisk» praktisk talt betydde det samme (Ot.prp. nr. 59 (2003–2004) side 94 og 110). Med andre ord foreligger det allerede et straffebud mot det å påføre noen stor lidelse (under gitte omstendigheter), men det er formulert som et forbud mot å påføre noen alvorlig fysisk eller psykisk smerte.

Departementet er etter dette kommet til at legalitetsprinsippet ikke kan være til hinder for at det tas med en samlekategori av forbrytelser mot menneskeheten etter mønster av Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 1 bokstav k. Hva forholdet til EMK og SP angår, er det rimelig å anta at vedtakelsen av Roma-vedtektene i seg selv innebærer en erkjennelse av at de er forenlig med lovskravet etter de internasjonale menneskerettskonvensjonene.

Departementet er også kommet til at loven bør inneholde en slik bestemmelse (riktig nok slik at uttrykket fysisk eller psykisk smerte

brukes fremfor lidelse også her – for å skape harmoni i regelverket). Begrunnelsen er at den folkerettslige sedvanerettsregelen ikke er så skarpt definert som Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 1 a til j. Erfaringsmessig er det vanskelig å forestille seg alle de umenneskelige handlinger som kan tas i bruk for å skade, krenke og ydmyke en sivilbefolkning. Det er uheldig om loven er slik formulert at handlinger som etter folkeretten klart er omfattet av betegnelsen forbrytelser mot menneskeheten, ikke kan straffes etter norsk rett. Det er videre, som påpekt flere ganger, uheldig om ikke norske domstoler har samme domskompetanse som Den internasjonale straffedomstolen.»

#### 5.9.8.2 Høringsinstansenes syn

*Advokatforeningen* gir i sin høringsuttalelse uttrykk for at sekkebestemmelsen i utkastet bokstav k ikke tilfredsstiller de krav som følger av legalitetsprinsippet og ikke gir tilstrekkelig mulighet for å kunne forutsi om en handling vil rammes av straffebudet, og foreslår at bestemmelsen enten gjøres mer presis eller utelates.

*Generaladvokaten, Det nasjonale statsadvokatembetet, Forsvarsdepartementet, Den norske Helsingforskomité og Norsk senter for menneskerettigheter* støtter forslaget. Generaladvokaten uttaler:

«Det må antas at de konkrete handlinger det er spørsmål om, vil være dekket enten annet steds i kapittel 16 eller av de alminnelige straffebestemmelser, typisk § 232 i nåværende straffelov. Betydningen av bokstav k vil således ligge i strafferammen, muligheten for kommandoansvar, at foreldelse ikke finner sted og at det ved plasseringen er markert at man mener seg å ha folkerettslig hjemmel for universell jurisdiksjon. Sett i forhold til legalitetsprinsippet, er dette kanskje mindre betenkelig enn om man skulle statuere straffansvar for handlinger som ikke rammes av noen annen straffebestemmelse, med en så vidt lite spesifikk formulering. Når den konkrete handling først er straffbar, kan det neppe ligge noen beskyttelsesverdige interesse i å skjerme gjerningsmannen mot muligheten for at den i en viss kontekst kan bli å anse som forbrytelse mot menneskeheten. Departementets konklusjon støttes derfor.»

#### 5.9.8.3 Departementets vurdering

Departementet fastholder på denne bakgrunnen forslaget i høringsnotatet, og foreslår at det i den norske loven inntas en bestemmelse tilsvarende Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 1 bokstav k. I lys av uttalelsen til Advokatforeningen vil departementet

understreke at bestemmelsen ikke trekker opp grensen mellom straffbare og straffrie handlinger. Formålet er å knytte flere virkninger til handlinger som allerede er straffbare i medhold av andre bestemmelser, jf. uttalelsen til Generaladvokaten.

## 5.10 Krigsforbrytelser

### 5.10.1 Gjeldende rett

Krigsforbrytelser er alvorlige brudd på den internasjonale humanitærretten, dvs. de folkerettslige regler som gjelder i væpnede konflikter. Det dreier seg om sedvanerettslige eller traktatfestede regler om forbudte krigføringmetoder og om beskyttelse av sivile, sårede og syke, krigsfanger og andre særskilte grupper og objekter.

Straffeloven 1902 inneholder ingen straffebud om krigsforbrytelser, men mange krigsforbrytelser vil være omfattet av ordinære straffebud.

Norge ratifiserte 3. august 1951 de fire Genèvekonvensjonene 12. august 1949 om henholdsvis forbedring av såredes og sykes kår i de væpnede styrker i felten (første konvensjon), forbedring av såredes, sykes og skipbrudnes kår i de væpnede styrker til sjøs (annen konvensjon), behandling av krigsfanger (tredje konvensjon) og beskyttelse av sivile i krigstid (fjerde konvensjon), jf. St.prp. nr. 28 (1951) og Innst. S. nr. 195 (1951). Den 14. desember 1981 ratifiserte Norge første tilleggsprotokoll som gjelder for internasjonale væpnede konflikter, og annen tilleggsprotokoll som gjelder interne konflikter, jf. St.prp. nr. 30 (1981–82) og Innst. S. nr. 20 (1981–82).

Da Norge ratifiserte konvensjonene, ble det antatt at det ikke var nødvendig med nye lovbestemmelser. Man var imidlertid av den oppfatning at atskillig kunne tale for at straffelovgivningen burde søkes utbygd av hensyn til Norges forpliktelser etter konvensjonene, jf. Ot.prp. nr. 30 (1954). Dette foranlediget vedtakelsen av ny § 108 i militær straffelov 22. mai 1902 nr. 13 kapittel 10. Etter § 108 straffes den som overtrer bestemmelser som er gitt til beskyttelse for personer eller eiendom i Genèvekonvensjonene og tilleggsprotokollene fra 1977 med fengsel inntil 4 år om ikke forholdet rammes av et strengere straffebud. Militær straffelov § 108 er i stor grad av subsidiær karakter. Bestemmelsens formål er først og fremst å fange opp de tilfelle som ikke rammes av andre og strengere straffebud. Militær straffelov § 107 strafflegger bruk av våpen eller stridsmidler som er forbudt ved internasjonal overenskomst som Norge har sluttet seg til. For øvrig inneholder militær straffelov §§ 100 til

106 straffebud mot plyndring og andre forbrytelser mot person og gods i krigstid.

Lov om straff for utlendske krigsbrottsmenn 13. desember 1946 nr. 14 setter straff for fiendeborgere som har forbrutt seg mot lovene og sedvanene for krigføring. Loven fastsetter blant annet at disse straffes etter norsk lov dersom handlingen er foretatt i Norge eller mot en nordmann eller norske interesser, og at straffen kan dobles og i visse tilfeller gå ut på livsvarig fengsel.

Loven om gjennomføring av Konvensjonen om forbud mot bruk, lagring, produksjon og overføring av antipersonellminer og om ødeleggelse av slike miner, lov 17. juli 1998 nr. 54, kan også nevnes i denne sammenheng. Det samme kan lov om gjennomføring av Konvensjonen om forbud mot utvikling, produksjon, lagring og bruk av kjemiske våpen samt ødelegging av dei, lov 6. mai 1994 nr. 10.

### 5.10.2 Rettstilstanden i de nordiske land

*Danmark* har en egen lov om straff for krigsforbrytelser, jf. lov 12. juli 1946. Etter § 3 forhøyes straffesammenheng i ordinære straffebud til fengsel inntil livstid når overtredelsen er å regne som krigsforbrytelse eller forbrytelse mot menneskeheten som nevnt i bestemmelsen. Man har altså ikke skilt ut krigsforbrytelser som særskilte forbrytelseskategorier.

I *Sverige* er det straffebud mot krigsforbrytelser i Brottsbalken (1962: 700) kapittel 22 Om landsförräderi m. m. I forslag til ny lov om internasjonale forbrytelser i SOU 2002: 98 inneholder kapittel 4 bestemmelser om krigsforbrytelser som i oppbygning skiller seg fra Roma-vedtektene artikkel 8, men som innholdsmessig er nokså like.

*Finsk* straffelov kapittel 11 har overskriften «Om krigsforbrytelser och brott mot humaniteten». Her finnes blant annet bestemmelser om «krigsforbrytelse» og «brott mot förbudet mot kemiska vapen». I proposisjon 55/2007 foreslås det en endring av kapittel 11 slik at bestemmelsene om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser i større grad blir i samsvar med Roma-vedtektene.

### 5.10.3 Bør det gjelde ulike regler i internasjonale og interne væpnede konflikter?

Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 1 fastslår at Domstolen skal ha jurisdiksjon over krigsforbrytelser slik de er definert i artikkel 8 nr. 2. Artikkel 8 nr. 2 er delt inn i bokstav a til f, der bokstav a og b dek-

ker forbrytelser foretatt i internasjonale væpnede konflikter, mens bokstav c til f gjelder forhold i interne væpnede konflikter. Bokstav a og c bygger på bestemmelser om alvorlige brudd på de fire Genèvekonvensjonene. Disse instrumentene har tilnærmet universell oppslutning. Bokstav b og e har sine utgangspunkter i andre folkerettslige regler, særlig fjerde Haag-konvensjon av 1907 om landkrigens lover og sedvaner (vedlagt det såkalte landkriksreglementet), samt bestemmelser fra de to tilleggsprotokollene fra 1977 til Genèvekonvensjonene. Norge har ratifisert alle instrumentene.

Utviklingen i folkeretten går i retning av å fjerne betydningen for humanitærretten av skillet mellom internasjonale og interne konflikter. I relasjon til forbudte våpen uttalte ankeammeret i Jugoslaviadomstolen i Tadic-saken (jurisdiksjonsavgjørelsen avsnitt 119):

«What is inhumane and consequently proscribed, in international wars, cannot but be inhumane and inadmissible in civil strife.»

Departementet sa seg i *høringsnotatet* enig i dette. Skillet mellom bestemmelser som gjelder i internasjonale væpnede konflikter og bestemmelser som gjelder i interne væpnede konflikter, innebærer dessuten at identiske eller svært like straffbare handlinger i mange tilfeller omtales to steder. Departementet gikk derfor i *høringsnotatet* inn for at det i utgangspunktet bare trekkes et skille mellom de to typer væpnede konflikter der det er relevante forskjeller som begrunner ulike bestemmelser for de ulike typene konflikter.

*Under høringen har riksadvokaten, Det nasjonale statsadvokatembetet, Utenriksdepartementet, Norsk senter for menneskerettigheter og Norges Røde Kors støttet forslaget i høringsnotatet.*

*Advokatforeningen* uttaler seg ikke konkret om dette spørsmålet, men gir generelt uttrykk for at de norske reglene bør bygge på og begrense seg til en ren transformasjon av Roma-vedtektene.

*Forsvarsdepartementet* er enig i Justisdepartementets vurdering av at det pågår en utvikling internasjonalt der skillet mellom hva som regnes som krigsforbrytelser i henholdsvis internasjonale og ikke-internasjonale konflikter blir mindre, men peker på at et slikt skille fortsatt foreligger i dag, og støtter ikke et forslag der Norge «egenhendig skal angi premissene for en slik utvikling av folkeretten». Forsvarsdepartementets motforestillinger synes imidlertid i stor grad å bygge på en forutsetning om at bestemmelsene i kapitlet i sin helhet vil være underlagt universell jurisdiksjon. Som gjort rede for i punkt 5.5.2.2, vil dette ikke være tilfellet.

Departementet vil på denne bakgrunn fastholde forslaget i *høringsnotatet* om at skillet mellom internasjonale og ikke-internasjonale væpnede konflikter bare gjenspeiles i de norske straffebestemmelsene der det er relevante forskjeller mellom de to typene konflikter og forbrytelsene ut fra sin natur bare kan begås i internasjonale konflikter.

#### 5.10.4 Bør straffebestemmelsen følge systematikken i Roma-vedtektene artikkel 8?

Roma-vedtektene artikkel 8 har fått en lite heldig systematikk. Opphevelsen av skillet mellom bestemmelser som skal gjelde i internasjonale væpnede konflikter og interne væpnede konflikter, jf. punkt 5.10.3, vil hjelpe noe, men fortsatt vil en bestemmelse utformet etter mønster av artikkel 8 være vanskelig tilgjengelig.

I *høringsnotatet* la derfor departementet til grunn at det vil være hensiktsmessig å dele bestemmelsen i flere paragrafer hvor man, etter mønster av den tyske loven og forslaget til svensk lov i SOU 2002: 98, systematiserer forbrytelsene etter hva slags rettsgoder som beskyttes eller hva slags type handlinger som forbys. I *høringsnotatet* ble forbrytelsene delt inn i følgende kategorier: Krigsforbrytelser mot person, krigsforbrytelser mot eiendom og sivile rettigheter, krigsforbrytelser mot humanitære innsatser eller kjennetegn, krigsforbrytelse gjennom anvendelse av forbudte stridsmetoder og krigsforbrytelse gjennom anvendelse av forbudte stridsmidler.

Under høringen har *Det nasjonale statsadvokatembetet* og *Norge Røde Kors* uttrykkelig støttet departementets forslag.

*Forsvarsdepartementet* uttaler at det ikke har vesentlige innvendinger mot forslaget, men stiller spørsmål om det er behov for en egen kategori for «krigsforbrytelser gjennom anvendelse av forbudte stridsmetoder» ved siden av «krigsforbrytelser mot person» og «krigsforbrytelser mot eiendom og sivile rettigheter».

*Utenriksdepartementet* påpeker at den valgte systematikken innebærer en risiko for at man kan komme til å innføre en ny eller annen forbrytelse enn den som er ment gjennomført og forankret i Roma-vedtektene. Den valgte systematikken utløser derfor etter Utenriksdepartementets syn et behov for en aktiv overvåking og oppfølging av de foreslåtte bestemmelsene for å sikre at norsk utvikling skjer i takt med utviklingen internasjonalt.

Departementet vil i den sammenheng bemerke at tilsvarende vanskeligheter vil kunne



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

tenkes i alle de tilfeller den man gjennomfører internasjonale forpliktelser gjennom transformasjon. Som drøftet i punkt 5.5.1 legger departementet til grunn at transformasjon er den klart mest hensiktsmessige måten å gjennomføre Roma-vedtektene i norsk straffelovgivning. Departementet mener også at den systematikken som ble foreslått i høringsnotatet, er klarere og mer oversiktlig enn systematikken i Roma-vedtektene, og fastholder derfor forslaget i høringsnotatet.

### **5.10.5 Bør det oppstilles vilkår om at forbrytelsen er begått som ledd i en plan eller målsetting eller som ledd i en omfattende utøvelse av slike forbrytelser for at den skal regnes som krigsforbrytelse?**

*Straffelovkommisjonen* foreslo at det skulle gjøres til et vilkår for at bestemmelsen om krigsforbrytelse skal komme til anvendelse at forbrytelsen er begått som ledd i en plan eller målsetting eller som ledd i en omfattende utøvelse av slike forbrytelser (NOU 2002: 4 side 279).

*Roma-vedtektene* artikkel 8 nr.1 lyder i norsk oversettelse:

«Domstolen skal ha jurisdiksjon for krigsforbrytelser, særlig når de er begått som ledd i en plan eller målsetting eller som et ledd i en omfattende utøvelse av slike forbrytelser».

I *høringsnotatet* gikk departementet ikke inn for å oppstille et vilkår om at forbrytelsen må være utøvd som ledd i en plan eller målsetting eller være av et visst omfang for å regnes som krigsforbrytelse. Departementet begrunnet det slik:

«Vedtektenes ordlyd utelukker ikke at Den internasjonale straffedomstol har jurisdiksjon over enkeltstående handlinger. Uttrykket «særlig» angir bare en rettesnor for hvilken type krigsforbrytelser Domstolen bør beskjeftige seg med. Innføringen av en slik terskel i norsk rett vil derfor medføre at adgangen til å straffefølge kan bli større for Domstolen enn for norske domstoler, noe som i tilfelle kan resultere i uakseptable frifinnelser og reise spørsmål i forhold til komplementaritetsprinsippet i Roma-vedtektenes artikkel 17.

Etter gjeldende folkerett er det heller ikke gjort til vilkår at krigsforbrytelser må være utøvd som ledd i plan eller målsetting eller i stort omfang. En innføring av en slik terskel i norsk rett ville harmonere dårlig med ønsket om å signalisere at Norge anser krigsforbrytelser som særlig alvorlige.

Verken tysk rett eller de svenske og finske lovforslagene inneholder en slik terskel for krigsforbrytelser. Hensynet til rettslikhet på et område med betydelige internasjonale forgreninger taler også mot at Norge innfører en slik terskel. En unntaksfri terskel vil også medføre et bevismessig tilleggskrav som innebærer at en krigsforbryter ikke kan dømmes etter krigsforbryterbestemmelsen dersom det ikke kan bevises at han handlet som ledd i en plan osv.

At forbrytelsen faktisk er begått som ledd i en plan eller målsetting eller som et ledd i en omfattende utøvelse av slike forbrytelser, taler imidlertid for at forbrytelsen er av en svært grov karakter, noe som bør ha betydning for strafferammen og straffeutmålingen.»

Alle *høringsinstansene* som har uttalt seg om spørsmålet, *Forsvarsdepartementet*, *Det nasjonale statsadvokatembetet*, *Norsk senter for menneskerettigheter* og *Norges Røde Kors*, støtter forslaget, og departementet fastholder det.

### **5.10.6 Bør det trekkes en grense nedad mot opptøyer mv?**

#### *5.10.6.1 Forslaget i høringsnotatet*

I høringsnotatet gikk departementet inn for at uttrykket «våpnet konflikt» ikke skal omfatte indre uroligheter eller enkeltstående voldelige handlinger som for eksempel terrorhandlinger, i samsvar med Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav d og f.

#### *5.10.6.2 Høringsinstansenes syn*

*Norsk senter for menneskerettigheter* påpeker i sin høringsuttalelse at terskelen for å anvende felles artikkel 3 i Genèvekonvensjonene er lav, og at det å innføre en slik terskel som følger av Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav d og f for disse forbrytelsene, vil innebære at man hever terskelen for å anse disse forbrytelsene som krigsforbrytelser til den terskel som følger av tilleggsprotokoll II til Genèvekonvensjonene.

Norsk senter for menneskerettigheter uttaler videre:

«SMR er ikke uenig det som skrives på side 69 i høringsnotatet om at menneskerettsforpliktelsene og for Norges del Grunnloven vil sette grenser for hvilke virkemidler staten kan ta i bruk for å bekjempe opptøyer, indre uroligheter og lignende. Imidlertid medfører ikke dette at beskyttelse etter krigens folkerett i disse situasjonene vil være overflødig. Nettopp fordi krigens folkerett er utarbeidet med sikte på å regulere atferden i krisesituasjoner vil den

kunne gi et mer praktisk og derfor også mer effektivt vern mot maktmisbruk. Det vil etter SMR syn være uheldig om det nå innarbeides en terskel i norsk rett som gjør at handlinger som er forbudt etter Genèvekonvensjonene felles artikkel 3, ikke anses som krigsforbrytelser i norsk rett i forbindelse med opptøyer og indre uroligheter etc. I lys av de aktuelle midler i forbindelse med terrortiltak, er dette et ikke uviktig spørsmål.»

*Norges Røde Kors* ga under høringen av Straffelovkommisjonens forslag uttrykk for samme syn.

*Generaladvokaten* og *Forsvarsdepartementet* støtter departementets forslag. *Generaladvokaten* påpeker i sin høringsuttalelse at denne avgrensningen ikke bare har betydning for anvendelsesområdet til straffebestemmelsene om krigsforbrytelser, men også for virkeområdet for lovlig krigshandling som straffutelukkende omstendighet. *Generaladvokaten* stiller også spørsmålet om hvordan grensen nærmere bestemt bør defineres:

«En fruktbar tilnærming kan muligens være å knytte terskelen til hvorvidt staten er i stand til å håndtere situasjonen ved bruk av politimesige metoder med respekt for retten til liv, også for dem som måtte oppfattes som statens fiender, eller om man ser seg nødt til å anvende militære metoder hvorved opprørerne angripes på grunnlag av gruppetilhørighet uten at det behøver å foreligge en selvforsvarssituasjon i øyeblikket og uten at prinsippet om minimum bruk av makt følges.»

#### 5.10.6.3 Departementets vurdering

Departementet er av den oppfatning at en avgrensning nedad som foreslått i høringsnotatet har gode grunner for seg. Etter departementets syn er det ikke naturlig å beskrive de situasjonene som utelukkes som tilfeller av «væpnet konflikt». At definisjonen av væpnet konflikt presiseres på denne måten i Roma-vedtektene og i nasjonale straffebestemmelser, innebærer ikke noen innskrenkning av virkeområdet for Genèvekonvensjonene felles artikkel 3. Som påpekt flere steder er det imidlertid ikke alle brudd på den internasjonale humanitærretten som anses som krigsforbrytelser. Definisjonen av «væpnet» konflikt i felles artikkel 3 oppstiller en lav terskel, og den er også vag, og det er derfor ikke unaturlig at begrepet presiseres og også innsnevres når det er tale om å gjøre overtredelsene til krigsforbrytelser.

Departementet understreker samtidig at presiseringen i lovforslaget ikke innebærer at man legger seg på samme strenge terskel som etter andre

tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene, der det etter artikkel 1 blant annet stilles krav om at en opprørsstyrke eller annen organisert væpnet gruppe må kontrollere territorium for at det skal foreligge en (intern) væpnet konflikt.

Definisjonen av væpnet konflikt i lovforslaget er videre i samsvar med rettspraksis fra Jugoslavia- og Rwandadomstolene. I Tadic-saken (jurisdiksjonsavgjørelsen) definerte ankekammeret væpnet konflikt på følgende måte (avsnitt 70):

«[A]n armed conflict exists whenever there is a resort to armed force between States or protracted armed violence between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a State.»

Rettergangskammeret uttalte deretter i sin dom 7. mai 1997 i samme sak følgende om definisjonen (avsnitt 562):

«The test applied by the Appeals Chamber to the existence of an armed conflict for the purposes of the rules contained in Common Article 3 focuses on two aspects of a conflict; the intensity of the conflict and the organization of the parties to the conflict. In an armed conflict of an internal or mixed character, these closely related criteria are used solely for the purpose, as a minimum, of distinguishing an armed conflict from banditry, unorganized and short-lived insurrections, or terrorist activities, which are not subject to international humanitarian law. Factors relevant to this determination are addressed in the Commentary to Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, Convention I, («Commentary, Geneva Convention I»)»

Tilsvarende er lagt til grunn av Rwandadomstolen, blant annet i Akayesu-saken avsnitt 120.

Som påpekt i høringsnotatet vil menneskerettene, Grunnloven og øvrige bestemmelser i straffeloven sette grenser for hvilke midler statene kan ta i bruk for å bekjempe opptøyer og enkeltstående voldshandlinger. I proposisjonen her er det videre foreslått egne bestemmelser om terrorhandlinger, se loven kapittel 18.

#### 5.10.7 Bør straffebestemmelsen om krigsforbrytelser omfatte andre handlinger enn Roma-vedtektene?

Som nevnt i punkt 5.5.1 la departementet i *høringsnotatet* til grunn at straffebestemmelsene i kapittel 16 bør ta utgangspunkt i Roma-vedtektene. Departementet gikk imidlertid inn for å skille mellom

internasjonale og interne konflikter bare der det er relevante forskjeller som begrunner ulike bestemmelser for de ulike typene konflikter, se punkt 5.10.3. I tillegg åpnet departementet for å la den norske loven i visse tilfeller gå lenger i å regne en handling som en krigsforbrytelse enn Roma-vedtektene gjør. Men departementet fant det ikke formålstjenlig om den norske loven går mye lenger enn det som følger av internasjonal sedvanerett eller traktatrett i å anse brudd på krigens folkerett som krigsforbrytelser.

Med unntak av Forsvarsdepartementet støtter alle *høringsinstansene* som har uttalt seg om spørsmålet, forslaget om at de norske bestemmelsene også bør inkludere handlinger som regnes som krigsforbrytelser etter sedvaneretten. Dette gjelder *Det nasjonale statsadvokatembetet, Utenriksdepartementet, Politidirektoratet, Kripos, Norsk senter for menneskerettigheter, Norges Røde Kors, Amnesty International, Generaladvokaten og Den norske Helsingforskomité*, se punkt 5.5.1.2 foran.

*Forsvarsdepartementet* mener at de norske bestemmelsene bør begrenses til en transformasjon av Roma-vedtektene, og er særlig skeptisk til å gå utover det som følger av folkerettslig sedvane i å karakterisere en handling som en krigsforbrytelse. Forsvarsdepartementets innvendinger synes her å bygge på en forutsetning om at bestemmelsene vil være underlagt universell jurisdiksjon.

Departementet viser til sitt forslag til endring i straffeloven 2005 § 5, som betyr at det bare vil være aktuelt å straffe utlendinger for handlinger begått i utlandet dersom handlingene er ansett som en krigsforbrytelse etter folkeretten. Prinsippet om universell jurisdiksjon og de folkerettslige skrankene for dets anvendelse er dermed ikke til hinder for at de norske straffebestemmelsene går utover folkeretten i å karakterisere en handling som en krigsforbrytelse.

På denne bakgrunn viderefører departementet de prinsipielle synspunkter i høringsnotatet om at det kan være aktuelt å straffe som krigsforbrytelse etter straffeloven 2005 også enkelte andre handlinger enn Roma-vedtektene nevner, jf. punkt 5.5.1.3 foran.

Dette gjelder for det første handlinger som er ansett som krigsforbrytelser etter folkerettslig sedvanerett. Det kan imidlertid være vanskelig å fastslå hvilke handlinger det her er tale om, siden sedvaneretten utvikler seg gradvis. Hvor langt straffeloven 2005 bør gå i å definere handlinger som krigsforbrytelser og ikke bare som andre straffbare handlinger, kan da også ses som spørsmål om straffeloven bør gjennomføre gjel-

dende folkerett eller bidra til å utvikle den i en bestemt retning.

Departementet vil her presisere at ikke alle brudd på internasjonal humanitærrett er å anse som krigsforbrytelser. Vilkårene for at en handling skal anses som en krigsforbrytelse, er for det første at det er et alvorlig brudd på en folkerettslig regel som beskytter viktige verdier, og videre at overtredelsen etter sedvaneretten eller konvensjonsbasert rett medfører individuelt straffansvar, se Tadic-saken (jurisdiksjonsavgjørelsen), avsnitt 94.

Departementet legger til grunn at begrepet krigsforbrytelser bør reserveres for de mest alvorlige brudd på internasjonal humanitærrett, og at man derfor som utgangspunkt bør holde seg til de handlinger som har fått slik status etter folkerettslig sedvanerett. Departementet mener videre at bestemmelsene også bør omfatte handlinger som anses som krigsforbrytelser etter traktater Norge er bundet av. I hvilke tilfeller man skal gå enda lenger, vil måtte bero på en konkret avveining, men bør ikke prinsipielt avvises. Et moment i denne vurderingen er om det å definere en handling som krigsforbrytelse etter straffeloven 2005 kan bidra til en folkerettslig utvikling som vil motvirke og gjøre handlingen straffbar også i andre stater. Samtidig er det viktig at begrepet krigsforbrytelser ikke blir uthult. Departementet fastholder at begrepet bør reserveres for alvorlige brudd på internasjonal humanitærrett, som enten er straffesanksjonert etter internasjonal rett, eller der sterke reelle hensyn taler for at de bør straffesanksjonerer som slike. Et eksempel er forslaget om å oppheve skillet mellom internasjonale og interne konflikter i bestemmelsene om krigsforbrytelser. Her er sedvaneretten under utvikling, og det er vanskelig å begrunne hvorfor det bør gjelde ulike standarder i de to typene konflikter.

Departementet legger til grunn som utgangspunkt at handlinger som er klassifisert som alvorlige brudd på Genèvekonvensjonene eller tilleggsprotokollene fra 1977, bør anses som krigsforbrytelser. Andre alvorlige overtredelse av humanitærretten bør også omfattes, særlig dersom de er ansett som krigsforbrytelser etter folkeretten eller er av tilsvarende grov karakter.

I vurderingen av hvilke forbrytelser som bør karakteriseres som krigsforbrytelser, har departementet også sett hen til vedtektene for de eksisterende internasjonale eller internasjonaliserte domstoler, og til nasjonale lover som er blitt vedtatt i den senere tid, herunder den tyske loven, samt forslaget til lover som foreligger i Sverige og Finland. Departementet har videre gjort bruk av den listen

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

over krigsforbrytelser som følger av Den Internasjonale Røde Kors Komité (ICRC) sedvanerettsstudie. Departementet vil likevel påpeke at sedvanerettsstudien ikke kan ses som noen autoritativ liste, og at både metoden og resultatet har vært kritisert.

Flere *høringsinstanser* har forslag til forbrytelser som etter deres mening bør tas med i bestemmelsene om krigsforbrytelser eller forslag til utvidelser av enkelte av bestemmelsene i departementets høringsforslag. Departementet går inn for å ta de fleste av disse forslagene og omtaler dem nærmere i merknadene til de enkelte bestemmelsene.

Det eneste forslaget departementet ikke går inn for å følge, er forslaget fra Norges Røde Kors om at plyndring av sårede, syke, skipbrudne og døde bør gjøres til en krigsforbrytelse. Denne forbrytelsen er omtalt som en krigsforbrytelse i ICRCs sedvanerettsstudie. Den er også inkludert i Kosovos midlertidige straffelov fra 2003, fastsatt av FN-administrasjonen i Kosovo (UNMIK). For øvrig kan departementet ikke se at plyndring av sårede, syke, skipbrudne og døde er ansett som en krigsforbrytelse i vedtektene for de internasjonale eller internasjonaliserte domstoler, eller i de nasjonale lovgivningene departementet er kjent med. Departementet er kommet til at det ikke er grunnlag for å fastslå at slike handlinger er å anse som krigsforbrytelse etter folkerettslig sedvanerett. Departementet er også i tvil om forbrytelsen er tilstrekkelig alvorlig til å tas inn i kapittel 16. Det synes klart at enkeltstående tilfeller av plyndring av sårede, syke eller døde, ikke bør anses som en krigsforbrytelse. Bestemmelsen kunne også skape vanskeligheter i de tilfeller der sivilbefolkningen begår slik «plyndring», og departementet er ikke overbevist om at nødrettsbestemmelsen her vil gi tilstrekkelig sikkerhet for at straffansvaret – i hvert fall som krigsforbryteransvar – ikke går for langt.

Bestemmelsen om utskrivning eller verving av barn til væpnede styrker og bruk av barn til å delta i fiendtlighetene behandles særskilt i neste punkt.

### 5.10.8 Bruk av barnesoldater

I *høringsnotatet foreslo departementet* at det skal straffes som krigsforbrytelse å utskrive eller verve barn under 18 år til væpnede styrker eller bruke barn under 18 år til å delta aktivt i fiendtligheter. Roma-vedtektene og folkerettslig sedvane fastsetter en 15-årsgrense. Bakgrunnen for utvidelsen er at Norge har ratifisert barnekonvensjonens valgfrie protokoll 25. mai 2000 om barn i væpnet konflikt, jf. St.prp. nr. 61 (2002–2003). Protokollen

pålegger statene å sikre at personer under 18 år ikke deltar direkte i fiendtligheter (artikkel 1) og ikke tvangsrekrutteres til de nasjonale styrker (artikkel 2). Når det gjelder rekruttering til frivillig tjeneste, er 18-årsgrensen ikke absolutt (artikkel 3). Norge deponerte imidlertid en bindende erklæring i forbindelse med ratifikasjonen om at den nedre aldersgrensen for frivillig rekruttering til de væpnede styrker er 18 år. Protokollen bestemmer videre at væpnede grupper utenfor en stats væpnede styrker ikke under noen omstendigheter bør rekruttere eller bruke i fiendtligheter personer som er under 18 år (artikkel 4). For å oppfylle denne bestemmelsen ble straffeloven 1902 § 104 a endret ved lov 28. juni 2002 nr. 54 slik at rekruttering av personer under 18 år til en privat organisasjon av militær karakter, ble gjort til en omstendighet som økte lengstestrafen for å danne eller delta i en slik organisasjon fra to til seks år.

Departementet la i *høringsnotatet* til grunn at det er viktig å markere at barn under 18 år ikke skal brukes som soldater. Departementet mente at det bør defineres som en krigsforbrytelse, i forbindelse med væpnet konflikt, å utskrive eller verve barn under 18 år til de væpnede styrker, eller å bruke barn under 18 år aktivt i stridigheter. Departementet presiserte imidlertid at det er stor forskjell i straffverdighet mellom å rekruttere for eksempel 10-åringer, 15-åringer og personer som snart fyller 18 år. Inntil 2002 var det adgang til frivillig rekruttering av 16-åringer og tvangsrekruttering av 17-åringer i Norge, jf. endringene i vernepliktløven og heimevernloven ved lov 19. januar 2001 nr. 3, som trådte i kraft 1. juli 2002. Departementet antydte derfor at dersom 18-årsgrensen blir vedtatt, bør rekruttering av barn under 15 år straffes meget strengt, mens rekruttering av barn som nærmer seg 18 bør straffes vesentlig mildere. *Høringsinstansene* ble særskilt bedt om å kommentere forslaget i dette punktet.

Et flertall av *høringsinstansene* er positive til forslaget. Det gjelder *Det nasjonale statsadvokatembetet, Oslo statsadvokatembeter, Barneombudet, Norges Røde Kors, Den norske Helsingforskomité, Amnesty International og Redd Barna.*

*Generaladvokaten* anbefaler at forbudet, for så vidt gjelder barn som er over 15 år gamle, dekkes et annet sted i lovgivningen med en passende straffebestemmelse. *Norsk senter for menneskerettigheter* gir uttrykk for samme synspunkt:

«SMR er enig med departementet i at det er viktig å markere at barn under 18 år ikke skal brukes som soldater. I forbindelse med norsk tiltredelse til FNs barnekonvensjons valgfrie

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

protokoll 25. mai 2000 om barn i væpnet konflikt ble det foretatt enkelte endringer i heimevernsloven og i vernepliktsloven. Straffeloven ble endret ved at det ble vedtatt ny straffebestemmelse om rekruttering av barnesoldater til private organisasjoner, jf. straffeloven § 104 a.

Imidlertid foreligger det så vidt vi kan se ikke i norsk rett et straffebed som rammer staters rekruttering og bruk av personer mellom 15 og 18 år i stridshandlinger. Etter SMRs vurdering bør den markering av at barn under 18 år ikke skal verves eller brukes som soldater – verken av private eller statlige aktører – reflekteres i norsk rett ved at det nå gis et slikt straffebed.

Imidlertid mener vi at når det gjelder hva som skal anses som krigsforbrytelse taler tungtveiende grunner for å velge samme løsning som følger av Roma-vedtektene om at det er rekruttering og bruk av personer under 15 år i stridshandlinger som kategoriseres som krigsforbrytelse, jf også tilleggsprotokoll I til Genèvekonvensjonene artikkel 77 nr. 2 og tilleggsprotokoll II til Genèvekonvensjonene artikkel 4 nr. 3 bokstav c som også fastsetter en 15-års grense.

Vi viser i den sammenheng til det departementet selv uttaler på side 11 i høringsnotatet om at det er uheldig dersom norsk rett går vesentlig lenger enn det som følger av internasjonal sedvanerett i å anse noe som krigsforbrytelse mv.»

*Norsk senter for menneskerettigheter gir videre, i likhet med Utenriksdepartementet, uttrykk for skepsis til forslaget i den grad det vil innebære universell jurisdiksjon for utskrivning eller verving av barn mellom 15 og 18 år.*

*Forsvarsdepartementet* går sterkt imot forslaget. Deres innvendinger synes imidlertid også i stor utstrekning å bygge på oppfatningen om at bestemmelsen vil være underlagt universell jurisdiksjon.

Enkelte høringsinstanser har hatt merknader til utformingen av bestemmelsen. Disse behandles i merknadene til lovforslagene.

De høringsinstansene som går mot forslaget, synes først og fremst å være motstandere av at bestemmelsen skal undergis universell jurisdiksjon. Som redegjort for under punkt 5.5.2.2 foran vil dette etter departementets forslag i proposisjonen ikke være tilfelle, da bare krigsforbrytelser som er anerkjent som sådanne etter folkeretten, vil være gjenstand for universell jurisdiksjon etter straffeloven 2005 § 5 tredje ledd. Dette jurisdiksjonsgrunnlaget kan derfor påberopes for så vidt gjelder rekruttering av barn under 15 år begått i utlandet av utlendinger, men slik sedvaneretten

står i dag, ikke for rekruttering av barn mellom 15 og 18 år.

Det gjenstående argumentet mot å ta inn i kapittel 16 en bestemmelse mot rekruttering av barnesoldater mellom 15 og 18 år er etter departementets syn først og fremst at man beveger seg relativt langt utenfor det som etter folkerettslig sedvane er ansett for å være en krigsforbrytelse. Det kan hevdes at dette kan bidra til å uthule begrepet. Klassifiseringen av en handling som krigsforbrytelse bør reserveres til de alvorligste forbrytelser. Spranget fra en situasjon der rekruttering av barn under 18 år var lovlig etter norsk rett for få år siden, og der det fortsatt bare er straffbart for så vidt gjelder private organisasjoner, og ikke statlige styrker, til å kategorisere handlingen som en krigsforbrytelse, kan sies å være stort. En alternativ løsning ville være å anse rekruttering av barn under 15 år som en krigsforbrytelse, og samtidig gi en ny straffebestemmelse om rekruttering av barn mellom 15 og 18 år som plasseres i et annet kapittel i straffeloven.

På den annen side vil det å ta bestemmelsen inn i kapitlet om krigsforbrytelser gi et viktig signal om at Norge anser rekruttering av barn som et alvorlig brudd på grunnleggende humanitære prinsipper, og Norge vil således kunne bidra til utviklingen av folkeretten på dette området, uten å risikere å komme i konflikt med andre folkerettslige forpliktelser. I proposisjon 55/2007 har den finske regjering nylig gått inn for at rekruttering og bruk av barn under 18 år gjøres til en krigsforbrytelse i finsk straffelov, se utkastet til 5 § nr. 5. Dette synes å bekrefte at en utvikling er underveis på dette punktet.

Departementet fastholder på denne bakgrunn forslaget i høringsnotatet, og går inn for å gjøre det til en krigsforbrytelse å rekruttere barn under 18 år til de væpnede styrker eller bruke dem aktivt til å delta i fiendtlighetene.

#### **5.10.9 Annen tilleggsprotokoll 1999 til Haagkonvensjonen 1954 om vern av kulturarv i tilfelle av væpnet konflikt**

Haagkonvensjonen 14. mai 1954 om vern av kulturarv i tilfelle av væpnet konflikt beskytter bygninger og andre gjenstander av stor kulturell betydning, og omfatter både faste og løse kulturminner, som monumenter, arkeologiske kulturminner, kunstgjenstander, manuskripter, bøker og andre gjenstander eller samlinger av vitenskapelig, kunstnerisk eller historisk betydning. Stater som har undertegnet konvensjonen er blant annet forpliktet til ikke å ødelegge kulturarv som er registrert

under konvensjonen i væpnet konflikt og til ikke å eksportere kulturgjenstander fra okkuperte territorier. Norge ratifiserte konvensjonen i 1961, jf. St.prp. nr. 114 (1958) og Innst. S. nr. 256 (1958).

Annen tilleggsprotokoll ble vedtatt 26. mars 1999 for å forsterke vernet av kulturarv ved væpnet konflikt. Protokollen kommer til anvendelse også i interne væpnede konflikter, hvor konvensjonen bare har begrenset anvendelse. Av betydning for proposisjonen her er først og fremst at protokollen pålegger statene å vedta straffebestemmelser for brudd på protokollen og bestemmelser om universell jurisdiksjon for overtredelse av de mest alvorlige av disse.

Etter artikkel 15 nr. 1 jf. nr. 2 skal statene vedta straffebestemmelser som dekker følgende forhold:

- a) angrep på kulturverdier under forsterket beskyttelse,
- b) bruk av kulturverdier under forsterket beskyttelse eller de umiddelbare omgivelsene som støtte for militære handlinger,
- c) omfattende ødeleggelse eller tilegnelse av kulturverdier som er beskyttet av konvensjonen og annen tilleggsprotokoll,
- d) angrep på kulturverdier som er beskyttet av konvensjonen og annen tilleggsprotokoll,
- e) tyveri, plyndring eller utrettmessig tilegnelse av og all vandalisme rettet mot kulturverdier som er beskyttet av konvensjonen.

Etter artikkel 16 skal statene fastsette universell jurisdiksjon for handlinger som nevnt i bokstav a til c.

Gjeldende straffelovgivning fyller ikke disse kravene. Ratifikasjon av tilleggsprotokollen krever derfor endringer i straffelovgivningen, som Justisdepartementet og Miljøverndepartementet har besluttet å foreslå i forbindelse med arbeidet med ny straffelov.

*Høringsnotatet* drøfter ikke i hvilken grad de nye straffebestemmelsene om krigsforbrytelser dekker våre forpliktelser etter tilleggsprotokollen. Under høringen påpekte *Miljøverndepartementet, Riksantikvaren, Røde Kors og Den norske Blue Shield-komiteen* at dette spørsmålet burde gis en grundigere drøftelse.

Departementet går inn for at forpliktelsene etter tilleggsprotokollen skal dekket delvis i kapittel 16 om krigsforbrytelser og delvis i andre deler av straffeloven. Tilleggsprotokollen artikkel 15 nr. 1 bokstav a og d vil omfattes av forslaget til § 106 første ledd bokstav f, som fastsetter at det er en krigsforbrytelse å «rette et angrep mot bygninger som er viet til religion, utdanning, kunst, vitenskap

eller velgjørende formål, mot historiske minnesmerker, kulturminner, sykehus og samlingssteder for syke og sårede eller mot annen sivil gjenstand som ikke utgjør militære mål».

Tilleggsprotokollen artikkel 15 nr. 1 bokstav c vil delvis dekket av forslaget til straffeloven 2005 § 104 første ledd bokstav b. Etter denne bestemmelsen straffes for krigsforbrytelse den som «i stor målestokk ødelegger, beslaglegger eller konfiskerer eiendom uten at det er strengt nødvendig av hensyn til krigføringen». Departementet tar videre sikte på at bokstav c skal dekket av den bestemmelsen som skal videreføre straffeloven 1902 § 152 b annet ledd nr. 3, som retter seg mot den som «påfører betydelig skade på kulturminner eller kulturmiljøer av særlig nasjonal eller internasjonal betydning». Når det gjelder tilegnelsesalternativet, vil dette for de mest omfattende tilfellene kunne omfattes av bestemmelsen om plyndring som krigsforbrytelse i forslaget til straffeloven 2005 § 104 bokstav a, og ellers dekket av tyveribestemmelsene.

Artikkel 15 nr. 1 bokstav e vil på samme måte kunne omfattes av forslaget til § 104 bokstav a som gjelder plyndring, og ellers av bestemmelsene om tyveri og skadeverk.

Når det gjelder artikkel 15 nr. 1 bokstav b, er denne ikke dekket etter gjeldende rett, og heller ikke av bestemmelser i forslaget her. Departementet finner ikke støtte i sedvaneretten for at bruk av kulturverdier (eller annen eiendom som er omfattet av forbudet i forslaget til § 106 første ledd bokstav f) som støtte for militære handlinger bør anses som en krigsforbrytelse. Departementet tar derfor sikte på å dekke de handlinger som regnes opp i artikkel 15 nr. 1 bokstav b, i bestemmelsen som skal avløse straffeloven 1902 § 152 b.

Uavhengig av hvor i straffelovgivningen forpliktelsene som følger av tilleggsprotokollen gjennomføres, vil de være gjenstand for universell jurisdiksjon i medhold av straffeloven 2005 § 6 som fastslår at «utenfor virkeområdet etter §§ 4 og 5 gjelder straffelovgivningen også for handlinger som Norge etter overenskomster med fremmede stater eller etter folkeretten for øvrig har rett eller plikt til å straffefølge.»

## 5.11 Bør forberedelseshandlinger gjøres straffbare?

I *høringsnotatet* uttalte departementet følgende om spørsmålet om hvorvidt forberedelseshandlinger bør gjøres straffbare:

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

«I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff drøftes kriminalisering av forberedelseshandlinger, se punkt 8.4, særlig side 104–105. Departementet konkluderer der med at forberedelseshandlinger bare bør kriminaliseres der det er tale om forberedelser til særlig samfunnskadelige lovbrudd. Det må være et særskilt behov for slik kriminalisering og kriminalisering bør i størst mulig grad rette seg mot forberedende handlinger som bærer bud om å være nettopp det. Inngåelse av avtaler nevnes som eksempel.

Etter departementets syn taler disse momentene for at avtale om og offentlig oppfordring til å begå folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser gjøres straffbart gjennom en uttrykkelig straffebestemmelse. Kravet om at det skal gjelde særlig samfunnsskadelige lovbrudd er åpenbart oppfylt. Strafflegging av disse forberedelseshandlingene kan dessuten vise seg å ha større praktisk betydning enn de øvrige nye straffebudene i dette kapitlet i straffeloven. Mens det i dagens situasjon er mest sannsynlig at eventuell tiltale om folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse vil rettes mot utlendinger for forhold begått i utlandet, er det ikke urealistisk at forberedelseshandlinger i form av avtale om eller offentlig tilskyndelse til å begå en slik forbrytelse, kan finne sted på norsk territorium. Kriminalisering vil sikre at man har adgang til å straffe og tilstrekkelig vid straffesamme dersom slike forhold skulle bli oppdaget. Kriminalisering vil dermed også øke muligheten for å avverge folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. I tillegg vil et slikt straffebud for folkemordenes del sikre lojal oppfyllelse av folkemordkonvensjonen artikkel III bokstav b og c. Kriminalisering av offentlig oppfordring til å begå folkemord vil også være i samsvar med Roma-vedtektene artikkel 25 nr. 3 e. Det kan også nevnes at «conspiracy to commit crimes against humanity» ble lagt til grunn i Nürnberg- og Tokyo-prosessene, se for eksempel International Military Tribunal for the Far East, Records of the Proceedings, vol. 146, side 48, 148.

Enkelte av krigsforbrytelsene er neppe så alvorlige at det, isolert sett, ville være naturlig å kriminalisere avtale om å begå dem. Tilskyndelse til å begå slike forbrytelser vil være tilstrekkelig dekket av den alminnelige oppviglerparagrafen. Departementet er imidlertid enig med Straffelovkommisjonen i at lovteksten ikke bør bebyrdes med en rekke detaljerte unntak. Der det ikke fremstår som nødvendig eller naturlig å straffefølge avtaleinngåelse som krigsforbrytelse vil påtalemyndigheten ha

adgang til å la det være, jf. opportunitetsprinsippet i straffeprosessloven § 69.»

Alle *høringsinstansene* som har uttalt seg om spørsmålet, støtter forslaget i høringsnotatet. Det gjelder *Forsvarsdepartementet, Det nasjonale statsadvokatembetet, Politidirektoratet, Troms politidistrikt* og *Advokatforeningen*. I forbindelse med høringen av Straffelovkommisjonens forslag i NOU 2002: 4 ga også *Utenriksdepartementet* og *Norges Røde Kors* sin tilslutning til et forslag som det som ble fremmet i høringsnotatet.

Departementet fastholder på denne bakgrunn forslaget, og viser til den begrunnelse som er gitt i høringsnotatet.

## 5.12 Overordnedes ansvar for ikke å avverge eller anmelde folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser

### 5.12.1 Innledning

I tillegg til eventuelt ansvar på annet grunnlag, fastsetter Roma-vedtektene artikkel 28 at militære og andre ledere skal være strafferettslig ansvarlige for ikke å ha søkt å forhindre eller for å ha unnlatt å anmelde kriminelle handlinger utført av underordnede.

Ansvarer er noe forskjellig for militære og sivile ledere. Etter bokstav a blir en *militær leder* eller en person som i praksis fungerer som det, straffansvarlig for forbrytelsene til styrker som står under vedkommendes effektive kommando og kontroll, eventuelt myndighet og kontroll, dersom forbrytelsene er et resultat av at vedkommende ikke har utøvd forsvarlig kontroll. Forutsetningen er at den militære lederen enten visste eller, i lys av omstendighetene på det aktuelle tidspunkt, skulle ha visst at styrkene utførte eller skulle til å utføre slike forbrytelser (i), og at vedkommende unnlot å iverksette alle nødvendige og rimelige tiltak for å hindre eller stanse forbrytelsene eller å rapportere forholdet til kompetente myndigheter for etterforskning og strafforfølgning (ii).

*Andre ledere* skal etter bokstav b være straffansvarlig for forbrytelser begått av noen som står under deres effektive myndighet og kontroll, som følge av at vedkommende leder ikke har utøvd forsvarlig kontroll. Forutsetningen er her at lederen visste eller bevisst så bort fra informasjon som klart indikerte at de underordnede begikk eller var i ferd med å begå forbrytelsene (i), forbrytelsene gjaldt handlinger som var underlagt den overordnedes ansvar og kontroll (ii), og at den overord-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

nede unnlot å iverksette alle nødvendige og rimelige tiltak som sto i vedkommendes makt for å forhindre eller stanse forbrytelsene eller å rapportere forholdet til kompetente myndigheter for etterforskning og strafforfølging (iii).

«Kommandoansvaret» eller doktrinen om at ledere kan holdes strafferettslig ansvar for handlinger begått av deres underordnede, er solid forankret i folkerettslig sedvanerett. Det er blant annet kodifisert i artikkel 86–87 i første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene (se beskrivelsen i St.prp. nr. 24 (1999–2000) kapittel 7 på side 69–71).

Etter straffeloven 1902 § 139 siste ledd straffes den overordnede som har unnlatt å hindre en i hans tjeneste forøvet forbrytelse såfremt dette var ham mulig. Militær straffelov § 65 omhandler krigsmenns pliktstridige unnlattelse av å anmelde underordnedes straffbare handlinger. Også andre bestemmelser i militær straffelov er relevante.

### 5.12.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at en bestemmelse som bygger på artikkel 28, tas inn i straffeloven 2005.

Om behovet for en egen regel om ansvar for overordnede, viste departementet til medvirkningsregelen i straffeloven 2005 § 15 og uttalte:

«Straffeloven 2005 § 15 fastsetter at et straffebud også rammer den som medvirker til at straffebudet brytes, når ikke annet er bestemt. Hvorvidt det er behov for å ta inn i straffeloven kapittel 16 en bestemmelse basert på Roma-vedtektene artikkel 28, henger sammen med sannsynligheten for at artikkel 28 dekker forhold som ikke er omfattet av straffeloven 2005 § 15 (forutsatt at Straffelovkommisjonens forslag om ikke å videreføre straffeloven 1902 § 139 siste ledd tas til følge).

Det fremgår av motivene til straffeloven at det er meningen å videreføre i gjeldende rett de nærmere vilkårene for når medvirkning kan straffes, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 30.1 på side 410. Det synes å herske en viss uklarhet om hvorvidt straffansvar for en overordnet på grunn av passivitet bare kan komme på tale der den underordnede oppfatter passiviteten som et samtykke.

På side 412 i nevnte proposisjon legges dette til grunn. Det heter blant annet:

«Om passivitet skal bedømmes som straffbar medvirkning, beror på en tolking av det enkelte straffebud og de nærmere omstendighetene i saken. Hvis en person har en spesiell plikt til å hindre at en straffbar handling blir

begått, skal det mindre til for at passivitet bedømmes som straffbar medvirkning. Ren passivitet vil heller ikke her normalt være tilstrekkelig som grunnlag for et medvirkningsansvar. Blir passiviteten derimot oppfattet som et samtykke til at hovedgjerningen blir begått, vil kravene til straffbar medvirkning være oppfylt. Et eksempel fremgår av Rt. 1947 side 69. En overordnet politimann ble dømt for medvirkning til legemsbeskadigelse, fordi han under et avhør ikke grep inn overfor den underordnede som mishandlet den avhørte. Den domfelte hadde «tillatt meget som det var hans ubetingede plikt å forhindre, og som han kunne ha forebygget om han hadde villet» (Rt. side 73). Det hører også med at retten fant det bevisst at den overordnede i sitt arbeid dro nytte av voldshandlingene ved at de fremmet «de etterforskninger forhørene gjaldt».

Husabø mener straffansvar for den overordnede forutsetter at det foreligger en slik situasjon at den underordnede forventer at den overordnede sier fra dersom han eller hun har noe å innvende. Skulle den underordnede være uvitende om den overordnedes kunnskap om den straffbare handlingen, vil et krav om at passivitet oppfattes som et stilltiende samtykke, imidlertid ikke kunne være oppfylt. Husabø oppfatning er at det ikke vil være rimelig å legge avgjørende vekt på hva den underordnede vet. Lederens ansvar bør være knyttet til det lederen vet, ikke til hva andre tror lederen vet (Husabø: Straffansvarets periferi, side 192). Som det fremgår over, delte Straffelovkommisjonen dette synet. Likevel kan det være usikkert om medvirkningsansvaret går like langt som Roma-vedtektene artikkel 28. Samtidig viser rettspraksis fra Rwanda-domstolen og Jugoslavia-domstolen hvor viktig dette ansvaret kan være, jf. Utenriksdepartementets høringsuttalelse som er sitert over. Departementet foreslår derfor at straffeloven kapittel 16 får en egen bestemmelse basert på Roma-vedtektene artikkel 28.»

Departementet diskuterte i høringsnotatet om utformingen av bestemmelsen bør legges tett opp mot Roma-vedtektene, eller om det er mer hensiktsmessig å dele bestemmelsen opp i flere paragrafer, slik det er gjort i den tyske loven og det svenske forslaget. Departementet viste til at artikkel 28 omfatter forhold som spiker nokså mye hva gjelder straffverdighet, og at dette taler for å dele bestemmelsen. Det er for eksempel stor forskjell på vitende å unnlate å gripe inn overfor underordnede som er i ferd med å begå forbrytelser mot menneskeheten, og å la være å anmelde forbrytelser begått av underordnede som man burde ha visst om. Departementet gikk likevel inn for å



utforme bestemmelsen på samme måte som Roma-vedtektene artikkel 28 for i større grad å sikre at det ikke oppstår utilsiktede uoverensstemmelser mellom norsk rett og Roma-vedtektene.

I høringsnotatet drøftet departementet også hva som er skyldkravet etter Roma-vedtektene og hvordan det bør gjennomføres i den norske straffeloven:

«Når det gjelder skyldkravet, heter det i St.prp. nr. 24 (1999–2000) kapittel 7 på side 70–71:

«I forhold til skyldkravet kreves for militære ledere, enten at vedkommende hadde kunnskap om de aktuelle straffbare handlingene eller at vedkommende på grunnlag av omstendighetene på det aktuelle tidspunktet skulle ha kjent til handlingene. Sistnevnte alternativ kan ikke nødvendigvis anses for å gi uttrykk for et uaktsomhetskrav, men omfatter for eksempel tilfeller hvor den overordnede forsettlig har unnlatt å gjøre seg kjent med tilgjengelige opplysningskilder. En slik tolkning er i samsvar med Celibici-saken (Celibici, ICTY 1998) hvor domstolen uttalte at en overordnet ikke har adgang til forsettlig å overse underordnede handlinger. Dette gjelder også i forhold til sivile ledere. For sivile ledere kreves imidlertid at de tilgjengelige opplysningene «klart indikerte» de straffbare handlingene. Dette kravet gjelder ikke i forhold til militære ledere.»

I juridisk teori konkluderer imidlertid Ambos med at det nå må være klart at «should have known»-standarden må forstås som uaktsomhet (se Cassese m.fl. (ed.) side 868).

Hva som ligger i kravet «should have known», må klarlegges nærmere av Den internasjonale straffedomstolen. Etter departementets syn bør imidlertid straffansvaret for militære ledere ikke bare omfatte de tilfellene hvor disse kjenner til eller forsettlig lukker øynene for det som skjer, men også tilfellene der forholdene ligger slik an at vedkommende burde forstått at en av de aktuelle forbrytelsene var i ferd med å begås eller var umiddelbart forestående.»

Departementet vurderte videre om det skillet mellom militære og sivile ledere som følger av Roma-vedtektene, bør reflekteres i den norske bestemmelsen. Departementet valgte under tvil å gjennomføre et slikt skille, som først og fremst innebærer at det vil kreves mer for at skyldkravet er oppfylt for sivile ledere.

### 5.12.3 Høringsinstansenes syn

De eneste høringsinstansene som uttaler seg om innholdet i bestemmelsen, er *Generaladvokaten*, *Politidirektoratet* og *Kripos*. Uttalelsene gjelder

hovedsakelig spørsmålet om det bør skilles mellom militære og sivile ledere.

*Generaladvokaten* uttaler:

«Spørsmålet har antagelig mindre betydning, da de tiltalte vil måtte dømmes etter sine forutsetninger. Roma-vedtektene bygger på en forutsetning om at sivile ledere har mindre mulighet og foranledning til å føre aktiv kontroll med hva de undergitte holder på med, enn militære ledere. Når forutsetningen er oppfylt, vil bedømmelsen av sivile ledere nødvendigvis bli mildere enn av militære ledere, selv om den nominelle regel skulle være den samme. Bestemmelsen kan forenkles dersom man behandler militære og sivile ledere under ett. Men med mindre man skulle ha andre og mer konkrete grunner for å fravike Roma-vedtektene, vil jeg anbefale at man holder seg til dem.»

*Kripos* anbefaler på sin side at skillet oppheves:

«*Kripos* ønsker velkommen en innføring av det såkalte kommandoansvaret i lovforslagets § 109, men reiser spørsmål om det er tilstrekkelig grunn til et skille mellom militære og sivile ledere. Så lenge det til straffansvar for begge grupper synes å være et tilnærmet likt krav om effektiv myndighet og kontroll, er det et betimelig spørsmål om straffverdigheten bero [sic] på om man er sivil eller militær. Det er mulig at lovforslaget bør opprettholdes på dette punktet, men så langt er begrunnelsen svak eller uteblitt. En lik regulering for begge gruppene, ville imidlertid medført en betydelig forenkling av bestemmelsen.»

*Kripos* anfører videre at strafferammen bør settes til 15 år, og viser til at der hvor oppfatningen i tradisjonelle straffesaker har vært at den som faktisk utfører forbrytelsen har utvist en større grad av skyld enn de øvrige medvirkende, vil snarere det motsatte være utgangspunktet når det gjelder de internasjonale forbrytelsene. Dette spørsmålet behandles under merknadene til § 109.

### 5.12.4 Departementets vurdering

Departementet har vurdert på nytt om det bør skilles mellom sivile og militære ledere, og foreslår at dette skillet ikke reflekteres i den norske straffeloven. Departementet legger avgjørende vekt på at den eventuelle forskjell i straffverdighet som bygger på forskjellig grad av myndighet og kontroll, vil være tilstrekkelig ivaretatt gjennom de foreslåtte vilkårene for straffansvar.

I Roma-vedtektene har skillet mellom militære og sivile ledere betydning på to punkter. For det første er ikke det subjektive kravet like strengt.

Sivile ledere kan bare holdes ansvarlig dersom de visste eller bevisst så bort fra opplysninger som klart indikerte at de underordnede var i ferd med å begå de aktuelle forbrytelsene eller at forbrytelsene var nært forestående. Det er følgelig tale om forsett eller bevisst uaktsomhet. For militære ledere derimot er det tilstrekkelig med alminnelig uaktsomhet, det vil si at den militære lederen må ha kjent til eller ut fra omstendighetene burde ha forstått at forbrytelsene var i ferd med å bli begått eller var umiddelbart forestående. I bedømmelsen av hva en leder etter omstendighetene burde ha forstått, vil det være av betydning hva slags myndighet og kontroll lederen har. Departementet mener derfor at det ikke er nødvendig med ulik formulering av skyldkravet.

Den andre forskjellen i Roma-vedtektene går ut på at det for sivile ledere er presisert at det bare er aktuelt med straffansvar for virksomhet som ligger innenfor lederens effektive ansvarsområde og kontroll. Som påpekt i høringsnotatet gjelder dette kravet i realiteten også for militære ledere. Militær kommando og kontroll vil imidlertid ofte være mer omfattende enn det som er tilfellet for en sivil leder. Når denne forutsetning slår til, vil bedømmelsen av sivile ledere bli mildere, selv om skyldkravet i utgangspunktet er det samme. Kravet til årsaksammenheng som ligger i vilkåret om at forbrytelsen må være et resultat av at lederen ikke har utøvd forsvarlig kontroll, vil også avhenge av graden av myndighet, og vil kunne lede til ulike vurderinger av sivile og militære ledere.

Departementet viser endelig til at Nederland har gitt en felles bestemmelse for militære og sivile ledere, og at dette også er foreslått både i Sverige og i Finland.

## 5.13 Strafferammer

### 5.13.1 Innledning

Straffeloven 2005 alminnelig del setter ikke absolute rammer for straffutmålingen, slik straffeloven 1902 § 17 gjør. Ved vedtakelsen av den alminnelige delen av straffeloven 2005 ble det imidlertid lagt visse føringer når det gjelder strafferammene for forbrytelsene i straffeloven 2005 kapittel 16.

I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) avviser departementet bruk av *minstestraft* i straffelovens kapittel om folkemord mv. Det heter på side 137–138:

«Som et overordnet synspunkt mener departementet at minstestraft bør forbeholdes alvorlige angrep på de mest beskyttelsesverdige

interesser: livet, den seksuelle integritet og rettsstaten.

På den annen side er det særlig grunn til forsiktighet med å innføre eller opprettholde minimumsstraffer for overtredelser hvor man har – eller kan forventes å få – så få saker at noe normalnivå ikke er eller kan bli etablert, jf. delutredning VIII. Dette synspunkt vil med styrke gjelde bestemmelsene om krigsforbrytelser mv. i ny straffelov. Departementet er ikke uten forståelse for riksadvokatens høringsuttalelse, hvor det tas til ordet for å innføre minstestraft for slike forbrytelser. Det kan fremstå som inkonsekvent at den som gjør seg skyldig i ett drap, skal ha en minstestraft på 6 år, mens det ikke gjelder noen slikt minimum for den som er skyldig i folkemord. Når departementet til tross for dette ikke går inn for å foreslå minstestraft for folkemord mv., er det særlig lagt vekt på at overtredelser av disse bestemmelser i stor utstrekning vil være forøvet av mange i fellesskap. Forskjellen i straffverdighet mellom handlingene til de reelle hovedgjerningspersoner og de mest perifere medvirkere kan være stor, og innebærer at en minimumsstraff kan bli urimelig streng for medvirkerne. For ordinære drap er flere gjerningspersoner med svært ulik straffverdighet langt sjeldnere, og når det forekommer, kan straffnedsettelsesregelen i § 80 bokstav c anvendes. For overtredelse av bestemmelsen om krigsforbrytelser mv. vil slike perifere medvirkere nok være vanligere.»

I Innst. O. nr. 72 (2004–2005) slutter justiskomiteen seg til dette, se side 29, hvor det heter:

«Komiteen har grundig vurdert om det også bør innføres minstestraft ved krigsforbrytelser. Det forhold at slike forbrytelser er særlig alvorlige, taler for en innføring av minstestraft også her. På den annen side taler hensynet til rettslikhet på et område med betydelige internasjonale forgreininger, mot at Norge innfører minstestraft for krigsforbrytelser når slikt ikke er innført i andre land. I samme retning trekker det forhold at høyst ulike handlinger kan falle inn under straffebestemmelsen om folkemord. Komiteen mener på denne bakgrunn at det ikke er hensiktsmessig å vedta en minstestraft for krigsforbrytelser nå. Komiteen ber imidlertid departementet følge rettsutviklingen på dette området internasjonalt, og vurdere å fremme forslag om minstestraft ved krigsforbrytelser dersom andre europeiske land innfører dette.»

Når det gjelder *den øvre strafferammen*, gikk departementet – i motsetning til Straffelovkomisjonen (se NOU 2002: 4 side 280) – inn for at det skulle være anledning til å fastsette maksimums-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

straff på fengsel i inntil 30 år for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Departementet uttalte (Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 146–147):

«Lovbruddene som vil bli rammet av bestemmelsene om krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten i ny straffelov, er generelt sett mer graverende enn de groveste integritetskrenkelsene rettet mot enkeltpersoner. De mest alvorlige forbrytelsene rammer et langt større antall personer enn andre lovbrudd. Motiv og forbrytersk sinnelag er ofte også grovere. Dessuten er flere interesser krenket enn vanlig ellers ved grove lovbrudd. De alvorligste handlinger i denne gruppe kan både være en serie med krenkelsene av fundamentale private interesser, som liv og frihet, og krenke grunnleggende allmenne interesser, fordi handlingene er et angrep på de fellesverdier som et sivilisert, human og demokratisk samfunn er basert på. Med referanse til drøftelsen foran, er det derfor riktig å si at krigsforbrytelser mv. er alvorligere enn de lovbrudd som etter gjeldende straffelov kan gi en straff på 21 års fengsel, og som vi frem til nå har sett på som de alvorligste lovbrudd. Siden det er uaktuelt å redusere maksimumsstraffen for eksempel grovt drap, taler hensynet til proporsjonalitet i strafferammesystemet for at krigsforbrytelser mv. gis en høyere strafferamme enn lovbrudd som alene representerer den alvorligste integritetskrenkelse.

Mange krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten er etter sin art en fortsatt forbrytelse, dvs. en rekke av enkeltlovbrudd av samme art som bedømmes som et hele, for eksempel en serie med drap eller voldtekter. Da taler også de hensyn som kan anføres for å heve den maksimale strafferamme i sammenstøtstilfellene, jf. punkt 11.6.5.4 for at strafferammen bør være høyere enn 21 år ved de alvorligste overtredelsene.

I tillegg kommer hensynet til harmoni med andre rettssystemer. Av særlig interesse her er Roma-vedtektene 17. juli 1998 artikkel 77 nr. 1 bokstav a, som for Den internasjonale straffedomstols (ICC) jurisdiksjonsområde fastsetter en strafferamme på inntil 30 år for forbrytelser som nevnt i artikkel 5 (herunder krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten). Selv om det ikke er noe rettslig krav om at norsk straffelov harmoniseres med denne bestemmelse, vil rettsenhet på dette område blant annet forebygge krav om at norske borgere må overleveres (utleveres) til ICC for strafforfølgninger.

Det er også grunn til å legge en viss vekt på at en kombinasjon av lavere strafferammer, gunstige regler om prøveløslatelse og human

fengselsregime kan gjøre at personer som har gjort seg skyldig i krigsforbrytelser mv., kan komme til å se på Norge som et tilfluktssted.

Departementet tillegger det også vekt at et klart flertall av høringsinstansene har gått inn for at lovbruddstypene gis en øvre strafferamme på 30 år. Departementet går på denne bakgrunnen inn for at straffebudene i en ny straffelov om krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten gis en slik ramme. Den nærmere utforming av kapitlet vil skje ved utarbeidingen av utkastet til straffelovens spesielle del. Om det er grunnlag for å la alle bestemmelsene i kapitlet ha denne høye strafferamme, vil det bli tatt standpunkt i den forbindelse.»

Justiskomiteen sluttet seg til forslaget om å sette maksimumsstraffen til fengsel i 30 år. Komiteen fremhevet at det er viktig at Norge har tilsvarende strafferamme for denne typen kriminalitet som andre land i Europa, ikke minst for å unngå at vårt land anses som et tilfluktssted for krigsforbrytere m.v. (Innst. O nr. 72 (2004–2005) side 32–33).

### 5.13.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet sluttet departementet seg til de vurderinger som ble gjort i forbindelse med vedtaket av straffeloven 2005 alminnelig del.

Departementet fant ikke at utviklingen internasjonalt tilsier en innføring av minstestrafte, selv om det er foreslått minstestrafte i forslagene til svensk og finsk lov. Departementet viste til at det ikke er fastsatt minstestrafte i den nederlandske loven, og at heller ikke Roma-vedtektene eller vedtektene for Rwanda- eller Jugoslaviadomstolen inneholder slike bestemmelser.

Når det gjelder den øvre strafferammen, drøftet departementet om alle bestemmelsene i kapitlet bør ha en strafferamme på 30 år. Departementet foreslo at folkemord og forbrytelse mot menneskeheten skulle ha en strafferamme på 30 år, uten gradering. For krigsforbrytelsene foreslo departementet i de fleste tilfellene en gradering mellom alminnelig og grov forbrytelse, der de grove forbrytelsene skal ha en strafferamme på 30 år, mens strafferammen for alminnelige overtredelser settes til 10 eller 15 år.

### 5.13.3 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser har uttalt seg om forslagene til strafferammer.

*Forsvarsdepartementet, Politidirektoratet, Amnesty International og Den norske Helsingforskomité støt-*

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

ter forslaget om at den øvre strafferammen skal være 30 år. Amnesty International og Den norske Helsingforskomité presiserer imidlertid at det ikke er ønskelig at denne strafferammen skal bidra til et generelt høyere straffenivå i Norge, og at det derfor er viktig å begrunne strafferammen grundig ved å vise til forbrytelsenes ekstraordinære karakter.

*Forsvarsdepartementet* støtter ikke forslaget om en gradering av bestemmelsene om krigsforbrytelser i alminnelige og grove forbrytelser. Forsvarsdepartementet anfører at departementet i høringsnotatet gjentatte ganger viser til de tre forbrytelseskategoriene som de alvorligste, og at det derfor blir feil å gradere dem. Forsvarsdepartementet foreslår også at det innføres minstestrafte, og viser særlig til at det er foreslått både i Finland og Sverige.

*Politidirektoratet* og *Kripas* har merknader til strafferammene i bestemmelsen om krigsforbrytelse mot sivil eiendom og bestemmelsen om ansvar for overordnede. Disse drøftes i tilknytning til de aktuelle bestemmelsene.

#### 5.13.4 Departementets vurderinger

Når det gjelder den øvre strafferammen, fastholder departementet forslaget om at den settes til 30 år, og viser til den prinsipielle begrunnelse for en heving av strafferammen som er gitt i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004).

Departementet foreslår også som i høringsnotatet at strafferammen bør være 30 år for alle de tre kategoriene forbrytelser. Det kan hevdes at folkemord er mer alvorlig enn de øvrige forbrytelseskategoriene, siden det stilles krav om at gjerningspersonene har til hensikt å ødelegge en folkegruppe. Videre kan det hevdes at forbrytelser mot menneskeheten er mer alvorlige enn krigsforbrytelser, siden slike forbrytelser alltid inngår i et utbredt eller systematisk angrep på en sivilbefolkning. Men de konkrete skadevirkningene av den enkelte straffbare handlingen vil ikke nødvendigvis være mindre for krigsforbrytelser enn for de andre typene. De allmennpreventive hensynene gjør seg også særlig sterkt gjeldende ved krigsforbrytelser. Det er viktig å motvirke den generelle nedskrivning av menneskeverdet som lett kan finne sted i en krigssituasjon, med streng straff for brudd på de grunnleggende humanitære prinsippene.

Imidlertid er det klart at det for alle tre forbrytelsestypene vil kunne være store forskjeller i grovhet og straffverdighet mellom de ulike straffbare handlinger. Det er for eksempel stor forskjell på en

enkelstående forbrytelse mot eiendom, og en systematisk serie av overgrep mot personer. Dette vil særlig gjelde for krigsforbrytelsene. Departementet mener derfor at det er riktig å gradere bestemmelsene om krigsforbrytelser slik at det bare er de grove krigsforbrytelser som kan straffes med fengsel inntil 30 år. Den konkrete vurderingen av hvor grensen skal trekkes, blir foretatt i merknadene til de enkelte bestemmelsene.

Når det gjelder forbrytelser mot menneskeheten, som i alle tilfelle krever at handlingen er del i et utbredt og systematisk angrep på sivilbefolkningen, mener departementet at det ikke er hensiktsmessig med en slik gradering. Et av de sentrale vilkår for at en forbrytelse skal være grov, følger der allerede av gjerningsbeskrivelsen. Det vil likevel kunne være store variasjoner i grovhet og straffverdighet når det gjelder den enkelte handling eller gjerningsperson. Av samme grunner anser departementet det heller ikke aktuelt å gradere bestemmelsen om folkemord. For denne «forbrytelsen over alle forbrytelser» støtter departementet Forsvarsdepartementets syn om at det ikke er naturlig eller ønskelig med noen gradering.

Ved behandlingen av straffeloven 2005 alminnelig del ba justiskomiteen departementet om å vurdere å fremme forslag om minstestrafte dersom andre europeiske land innførte minstestrafte for de internasjonale forbrytelsene. Departementet har derfor på nytt foretatt en undersøkelse av rettstilstanden i Europa på dette området.

Det finnes flere eksempler på bestemmelser om minstestrafte i andre lands lovgivning. Den finske regjeringen har i proposisjon 55/2007, som ble fremmet for Riksdagen i september 2007, opprettholdt forslaget om en minstestrafte på 4 år for folkemord (1 §), fire måneder for forberedelse til folkemord (2 §), ett år for alminnelig forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse (3 § og 5 §), og åtte år for grov forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse (4 § og 6 §). Det finske forslaget inneholder på den andre siden også en bestemmelse om mindre krigsforbrytelse, der den øvre strafferammen er to år og det ikke er fastsatt noen minstestrafte (7 §).

Det svenske forslaget i SOU 2002: 98 inneholder også bestemmelser om minstestrafte. Også her er denne satt til fire år for folkemord.

Etter den tyske loven straffes folkemord i utgangspunktet med fengsel på livstid. I mindre alvorlige saker gjelder dette ikke, men minstestrafte er fem år. På samme måte gjelder en minstestrafte på ett, to, tre, fem eller ti år for nærmere angitte forbrytelser mot menneskeheten og krigs-

forbrytelser som ikke skal straffes med fengsel på livstid.

I den spanske straffeloven er det fastsatt ulike minstestrafte for folkemord avhengig av hvilke av de straffbare handlinger gjerningspersonen har begått. Dersom gjerningspersonen har drept eller påført betydelig skade, er straffen fengsel fra 15 til 20 år. For andre handlinger er minstestrafte fire eller åtte år. Tilsvarende minstestrafte gjelder for forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Etter det spanske systemet straffes imidlertid medvirkning og forsøk lavere enn minstestrafte, og domstolene skal også gå under de fastsatte strafferammene når det foreligger formildende omstendigheter.

Etter den portugisiske straffeloven straffes folkemord med en straff fra 12 til 25 års fengsel, mens strafferammen for krigsforbrytelser mot sivile er 10 til 20 år. Den sveitsiske straffeloven fastsetter en minstestraft på fengsel i ti år for folkemord. Den belgiske loven fastsetter også minstestrafte. Departementet vil i denne forbindelse understreke at disse landene generelt har et strengere straffenivå enn de nordiske landene, og at straffelovgivningen bygger på systemer der de fleste straffebestemmelsene inneholder minstestrafte og presise angivelser av strafferammene.

Etter de engelske, skotske og new zealandske lovene skal handlinger som innebærer overlatt drap (murder) straffes som det. For øvrig er det ikke fastsatt særskilte minstestrafte. Et tilsvarende system synes å være lagt til grunn i Canada. Som vist til i høringsnotatet inneholder den nederlandske loven ikke minstestrafte. Det samme gjelder i Frankrike.

Den midlertidige straffeloven for Kosovo fastsatt av FN-administrasjonen for Kosovo (UNMIK) fastsetter en minstestraft på fem år for både folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. En minstestraft på fem år for slike forbrytelser gjelder også etter vedtektene for Kambojas ekstraordinære domstol for forbrytelser begått i perioden 1975 til 1979.

De internasjonale og internasjonaliserte domstolene har for øvrig ingen minstestrafte. Dette gjelder både for Roma-vedtektene, vedtektene for Rwanda- og Jugoslaviadomstolene, og vedtektene for de spesielle domstolene i Sierra Leone og Timor Leste (Øst-Timor). Vedtektene for disse domstolene viser i stedet til straffutmålingspraksis for tilsvarende handlinger i landene der forbrytelsene ble begått.

Straffene i Rwandadomstolen har variert fra fengsel i seks år (sakene mot Rutagnira og Serugendo) til livstid (Akayesu-saken m.fl.). Siden det

er meningen at Rwandadomstolen skal dømme de alvorligste forbrytelsene, må det antas at en «ordinær» deltakelse i folkemordet vil være mindre straffverdig. Jugoslaviadomstolen, som har dømt flere personer på lavere nivå i hierarkiet enn Rwandadomstolen, har idømt straffer så lave som 3 år (Kolundzija-saken), 5 år (Dosen-saken) og 10 år (Todorovic-saken). Men selv der forbryterne har vært å anse som «lav-nivå», har begge domstolene idømt svært strenge straffer. Det er i det hele tatt vanskelig å se noen fast praksis i straffutmålingen i ad-hoc domstolene.

Eksemplene fra andre lands lovgivning viser at mange land har bestemmelser om minstestraft for disse forbrytelsene. Ulike stater har imidlertid ulike tradisjoner når det gjelder bruk av minstestrafte, og dette gjenspeiles naturlig nok også i bestemmelsene om folkemord mv.

Dersom det skal innføres en minstestraft for overtredelse av bestemmelsene om folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse, mener departementet at dette bør gjøres etter mønster av den engelske og skotske lovgivningen, slik at handlinger som innebærer drap, straffes med den minstestraft som gjelder for drap.

Som pekt på i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) vil overtredelser av bestemmelsene i kapittel 16 ofte være utført av flere i fellesskap. Bestemmelsene rammer også handlinger som i karakter er svært forskjellige. Forskjellen i straffverdighet mellom handlingene til hovedgjerningspersonene og de mer perifere medvirkere kan være stor, og en minimumsstraff kan i enkelte tilfelle bli urimelig streng for sistnevnte. Som vist til i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) er det sjelden at ordinære drap begås av flere gjerningspersoner med svært ulik grad av skyld og straffverdighet. Dette vil være langt vanligere ved folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse.

Departementet har under tvil endret standpunkt i spørsmålet om minstestraft, og går inn for en minstestraft etter engelsk og skotsk mønster, se forslaget til § 110. Dersom en person som dømmes for folkemord har begått drap, innebærer dette for eksempel at minstestrafte for drap, som etter straffeloven 1902 § 233 er seks år, kommer til anvendelse.

## 5.14 Endringer i andre lover

I dag er det mest nærliggende å tenke seg at bestemmelsene i kapittel 16 vil komme til anvendelse overfor flyktninger eller andre utlendinger som kommer til Norge fra områder hvor det fore-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

går eller har foregått folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser. Det er imidlertid ikke utenkelig at det også kan bli aktuelt å ta ut tiltale for krigsforbrytelser mot nordmenn som har deltatt i militære operasjoner i andre land. Dette reiser spørsmål om det bør skje en harmonisering med bestemmelsene i militær straffelov, og om det bør gjøres endringer i straffeprosesslovens tiende del om rettergangsmåten i militære straffesaker.

Om forholdet til militær straffelov bemerket departementet i *høringsnotatet* at på samme måte som det vil være overlapping mellom enkelte av straffebestemmelsene i kapittel 16 og de øvrige kapitlene i straffeloven 1902 og 2005, vil handlinger som er straffbare som krigsforbrytelser også ofte falle inn under straffebud i militær straffelov. Hvorvidt en handling kan straffes både som krigsforbrytelse etter bestemmelsene i straffeloven og etter militær straffelov, må avgjøres etter prinsippene for når straffebud kan anvendes sammen (i konkurrans), se fellesmerknadene til bestemmelsene i kapittel 16.

De fleste straffebestemmelsene i militær straffelov gjelder forhold av mindre graverende karakter enn de som gjøres til krigsforbrytelser i straffeloven 2005 §§ 103 flg., og departementet la derfor til grunn at disse, i hvert fall inntil spørsmålet er blitt nærmere utredet, bør bli stående i militær straffelov.

Departementet foreslo imidlertid i *høringsnotatet* å oppheve militær straffelov § 107 som setter straff for den som «mot fienden bruker våpen eller stridsmidler som er forbudt ved noen av Norge tiltrådt internasjonal overenskomst, eller som medvirker hertil». Bestemmelsen antas å være overflødig ved siden av forslaget til straffeloven 2005 § 107.

Departementet vurderte også om militær straffelov § 108 burde flyttes til det nye kapitlet om krigsforbrytelser. Militær straffelov § 108 setter straff for den som overtrer eller medvirker til overtredelse av bestemmelser i Genèvekonvensjonene 1949 eller de to tilleggsprotokollene 1977, dersom forholdet ikke rammes av et strengere straffebud. Siden også bestemmelsene om krigsforbrytelser delvis bygger på reglene i Genèvekonvensjonene og tilleggsprotokollene, taler hensynet til sammenheng i lovverket for at militær straffelov § 108 flyttes til dette kapitlet. Departementet valgte likevel å legge større vekt på at kapittel 16 skal inneholde forbrytelser som er så alvorlige at de internasjonalt og i norsk strafferett karakteriseres og straffes som folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Overtredelser av de normer i

Genèvekonvensjonene som har en slik graverende karakter, hører hjemme i dette kapitlet, mens forbrytelser mot samme interesser, men av relativt sett mindre alvorlig omfang, er plassert i andre deler av straffelovgivningen. Etter departementets oppfatning hørte derfor bestemmelsen i militær straffelov § 108 naturlig hjemme i militær straffelov sammen med andre lovbrudd begått av militære tjenestemenn eller i krigstid.

Departementet foreslo i *høringsnotatet* videre å oppheve lov 13. desember 1946 nr. 14 om straff for utlendske krigsbrottsmenn. Denne loven inneholder straffebestemmelser for fiendeborgere som har forbrutt seg mot lovene og sedvanene for krigføring. Loven fastsetter at disse på visse vilkår straffes etter norsk lov, og at straffen i enkelte tilfeller kan dobles eller gå ut på livsvarig fengsel.

Departementet la i *høringsnotatet* til grunn at denne loven, som opprinnelig ble vedtatt med sikte på oppgjøret med den tyske okkupasjonsmaktens krigsforbrytere, blir overflødig ved ikrafttreddelsen av straffeloven 2005 kapittel 16 om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Når det nå gis egne bestemmelser om krigsforbrytelser med en maksimumsstraff på 30 år, anses det heller ikke nødvendig eller ønskelig med de særregler om strafforhøyning som gjelder for utlendske krigsforbrytere etter loven fra 1946.

Under *høringsrunden* påpeker *Forsvarsdepartementet* at militær straffelov § 107 dekket forhold som ikke var omfattet av forslaget til straffeloven 2005 § 107, og nevnte som eksempel antipersonellminer. Forsvarsdepartementet går derfor inn for at militær straffelov § 107 beholdes. Departementet bemerker at dette beror på en misforståelse av rekkevidden til bestemmelsen i forslaget til straffeloven 2005 § 107, og at rekkevidden vil komme klarere frem slik bestemmelsen nå foreslås formulert.

*Utenriksdepartementet* og *Generaladvokaten* påpeker at behovet for endringer i militær straffelov bør utredes. Generaladvokaten uttaler at et naturlig neste skritt vil være

«å bygge ut militær straffelov noe med sikte på å gi en noe mer fullstendig dekning av folkerettslige forpliktelser relatert til krigens folkerett når det gjelder forhold som ikke er så grove at de regnes som krigsforbrytelser.»

Departementet er enig i at det kan være grunn til å vurdere endringer i militær straffelov. I proposisjonen her fastholder departementet forslaget om å oppheve militær straffelov § 107 og lov 13. desember 1946 nr. 14 om straff for utlendske krigsbrottsmenn.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

### 5.15 Ikraftsetting

---

Departementet foreslår at Kongen får fullmakt til å fastsette ikraftsettingstidspunktet, jf. forslaget til § 401. Det er forutsatt i proposisjonen her at det er de alminnelige bestemmelsene i straffeloven 2005 (lov 20. mai 2005 nr. 28) som skal utfylle bestemmelsene i straffeloven 2005 kapittel 16, ikke de

alminnelige bestemmelsene i straffeloven 1902. Det foreslås derfor fastsatt at første del i lov 20. mai 2005 nr. 28 om lov om straff skal tre i kraft for så vidt gjelder bestemmelsene i kapittel 16 samtidig med at straffeloven kapittel 16 trer i kraft.

Departementet tar sikte på at loven settes i kraft så snart som mulig, jf. punkt 5.1 om begrunnelsen for å innføre bestemmelsene.

## 6 Forholdet mellom loven kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser og kapittel 18 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger

### 6.1 Innledning

Straffebestemmelsene som verner rikets indre og ytre sikkerhet og grunnleggende nasjonale interesser varetar til en viss grad de samme interessene som ligger bak straffebed mot terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Faren for terrorhandlinger har dessuten et stykke på vei erstattet de mer tradisjonelle truslene mot rikets indre og ytre sikkerhet, som for eksempel trusler om å undergrave Norges selvstendighet. Dette reiser spørsmål om hvordan straffebedene på disse områdene bør bygges opp og plasseres i den nye straffeloven. Flere *høringsinstanser* har synspunkter på dette under høringen. Departementet har derfor skilt ut spørsmålet til en egen drøftelse i dette kapitlet.

### 6.2 Straffeloven 1902 og forslagene i delutredning VII og VIII

*Straffeloven 1902* inneholder i kapittel 8 (§§ 83–97 c) bestemmelser om forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet og i kapittel 9 (§§ 98–104 a) forbrytelser mot Norges statsforfatning og stats-overhode. I straffelovens tiende kapittel (§§ 105–108) er det regler om straffbare forhold under utøvelsen av statsborgerlige rettigheter (valgfusk mv.). Kriminaliseringen av angrep på sentrale samfunnsinstitusjoner og -installasjoner i form av terrorhandlinger er tatt inn som §§ 147 a og 147 b i kapittel 14 om allmennfarlige forbrytelser.

*Straffelovkommisjonen* foreslår i delutredning VII at et eget kapittel om vern av statens selvstendighet og sikkerhet, dvs. straffeloven 1902 kapittel 8, i straffeloven 2005 kapittel 17, og at kapittel 18 skal inneholde straffebestemmelser om vern av statsforfatningen og det politiske system og ta opp i seg straffeloven 1902 kapittel 9 og 10. Bestemmelsene om terrorhandlinger i straffeloven 1902 § 147 a og § 147 b ble vedtatt etter forslag i Ot.prp. nr. 61 (2001–2002), som ble lagt frem etter at Straffelovkommisjonens delutredning VII ble avgitt 2. mars 2002. Kommisjonen har følgelig ingen forslag til

plassering av disse bestemmelsene i den nye straffeloven. I lys av den systematikken som Straffelovkommisjonen har foreslått for allmennfarlige forbrytelser som kaping (straffeloven 1902 § 151 a) og kommunikasjons- og energisabotasje (strl. § 151 b) ville det imidlertid være naturlig å plassere terrorbestemmelsene i straffeloven 2005 kapittel 20 om vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet.

*Lund-utvalget* har i *delutredning VIII* foreslått at de interessene som er vernet gjennom bestemmelsene i straffeloven 1902 kapittel 8 og 9 samles i straffeloven 2005 kapittel 17, mens kapittel 10 inn-tas i straffeloven 2005 kapittel 18. Utvalget har ikke gitt noen klar anbefaling av hvor bestemmelsene om terrorisme bør plasseres. Nærmest et standpunkt til spørsmålet kommer utvalget på side 71–72 i delutredning VIII:

«Ved siden av de mer tradisjonelle sikkerhetsinteresser er det også spørsmål om å utvide de nasjonale interesser som bør vernes innenfor rammen av lovgivningen om rikets sikkerhet mv., jf. utvalgets trusselvurdering og den samfunnsutvikling og økte sårbarhet som er beskrevet i Sårbarhetsutvalgets utredning NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn. Mens hovedsiktemålet for straffeloven kapittel 8 og 9 er krig, okkupasjon, tradisjonell spionasje og angrep på de sentrale statsmaktene, er truslene i dag i første rekke knyttet til terrorangrep mot vesentlige funksjoner i samfunnets infrastruktur.

Disse er i det vesentlige vernet gjennom bestemmelser i straffeloven kapittel 14 om allmennfarlige forbrytelser som i 2002 ble tilføyd terrorbestemmelsene i §§ 147a og 147b. Straffeloven § 147a, som hovedsakelig er en straffskjerpelsesregel for ellers straffbare handlinger begått med terrorforsett, omfatter handlinger som ofte også vil rammes av regler i kapittel 8, jf. at terrorforsettet dels forutsettes knyttet til inngrep i norske myndigheters virksomhet – § 147a første ledd bokstav a og c. Også terrorangrep på annen «funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, som for eksempel energiforsyning, sikker forsyning av mat eller vann,



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

bank- og pengevesen eller helseberedskap og smittevern», jf. bokstav a, vil kunne rammes av bestemmelser i kapittel 8 og 9. Men terrorbestemmelsen griper videre. Ikke bare rammer den terrorangrep som ikke omfattes av kapittel 8 og 9, men den rammer også terrorhandlinger rettet mot andre land og mot mellomstatlige organisasjoner, og det er ikke utelukket at den nettopp i slike relasjoner vil kunne få sin fremste betydning. Av disse grunner er terrorbestemmelsen etter utvalgets oppfatning korrekt plassert i kapitlet om allmennfarlige forbrytelser.»

Det er naturlig å forstå utvalget slik at bestemmelsene som erstatter §§ 147 a og 147 b ikke bør plasseres i straffeloven 2005 kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Når det uttales at «terrorbestemmelsen etter utvalgets oppfatning er korrekt plassert i kapitlet om allmennfarlige forbrytelser» gir imidlertid det begrenset veiledning, i og med at et slikt kapittel ikke vil bli videreført. Det kapittel i Straffelovkommisjonens utkast som kommer nærmest, er kapittel 20 om vern av den offentlige ro og orden. Det er imidlertid bare 5 av i alt 24 bestemmelser i straffeloven 1902 kapittel 14 om allmennfarlige forbrytelser (som var vedtatt da kommisjonen avga sin innstilling) som kommisjonen foreslår at skal videreføres i kapittel 20. Blant disse bestemmelser er imidlertid paragrafene om sabotasje mot infrastrukturen og kapringer, som har slektskap med terrorhandlinger.

Hvor straffebestemmelsene om terrorhandlinger bør plasseres, har sammenheng med hvilke interesser bestemmelsene i forslaget til kapittel 17 skal beskytte. Lund-utvalget drøfter dette på side 71–78. Spørsmålet har to sider: Om bestemmelsene skal beskytte andre nasjonale interesser enn det en tradisjonelt regner som «rikets sikkerhet» i snever forstand, jf. delutredning VIII side 72–74, og om også krenking av sikkerheten eller grunnleggende interesser i andre land eller i forhold til internasjonale organisasjoner skal beskyttes gjennom bestemmelsene i kapittel 17.

Til det første spørsmålet uttaler utvalget på side 72–73 at det finner det riktig at kapitlet verner mer enn det som tradisjonelt oppfattes som rikets (militære) sikkerhet i forhold til en annen stat. Det heter bl.a. på side 72–73:

«Ved siden av forholdet til andre stater, herunder forhandlingsposisjoner, er det nærliggende å fremheve de interesser som er knyttet til infrastrukturen, energi-, mat- og vannforsyning, samferdsel og telekommunikasjon, helseberedskap, bank- og pengevesen og andre sam-

funnsøkonomiske forhold, jf. også oppramsingen i straffeloven § 147a første ledd bokstav a.»

Og videre på side 74:

«Utvalget ser det som en nasjonal sikkerhetsinteresse å motarbeide fremmede staters eller terrororganisasjoners etterretningsvirksomhet på norsk område. ... Den forbudte etterretningsvirksomheten må kvalifiseres ved å være rettet mot interesser som det er av nasjonal betydning å beskytte. Det gjelder for det første den såkalte flyktningspionasje. Norge har et ansvar for å beskytte immigrant- og flyktningmiljøer mot press som især kan utøves av hjemlandets myndigheter... Også etterretningsvirksomhet rettet utelukkende mot andre lands sikkerhetsinteresser er det en nasjonal interesse å motarbeide.»

Når det derimot gjelder etterretningsvirksomhet som ikke drives på norsk jord, og som heller ikke berører norske interesser, mener utvalget at kapitlet ikke bør inneholde bestemmelser til vern om Norges allierte, og langt mindre andre stater generelt. Om terrorhandlinger spesielt uttaler utvalget:

«For så vidt gjelder andre stater i sin alminnelighet, vil utvalget peke på straffeloven § 147 a som verner ethvert lands grunnleggende funksjoner, herunder statsmyndighetenes virksomhet, mot terrorhandlinger. Bestemmelsen, som således kan sies å verne forhold av betydning for Norges og andre lands sikkerhet, er et bidrag i den internasjonale solidaritets ånd til kampen mot terror. Det må imidlertid være klart at straffebestemmelser som er satt til vern om Norges grunnleggende nasjonale interesser, rikets selvstendighet og statsform, ikke bør utvides til å omfatte et hvilket som helst land med et hvilket som helst politisk system.»

### 6.3 Høringsinstansenes syn

De høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, gir sin tilslutning til at kapitlet om vern av rikets selvstendighet også bør utbygges til å beskytte andre grunnleggende nasjonale interesser. Når det gjelder spørsmålet om kapitlet også bør inneholde bestemmelser om krenkelse av sikkerhet og grunnleggende interesser til andre land eller internasjonale institusjoner, støtter *Dommerforeningen* og *Amnesty International* utvalget i at det bare er grunnleggende nasjonale interesser som bør tas inn i kapitlet, og *Dommerforeningen* uttaler dessuten at de nye bestemmelsene om ter-

rorisme fortsatt bør plasseres i kapitlet om allmennfarlige forbrytelser.

*Utenriksdepartementet* (UD) etterlyser en vurdering av om internasjonale forpliktelser også vil innebære en plikt til å gi mer spesialiserte og målrettede materielle straffebestemmelser. UD trekker særlig fram at man i straffelovreformen også må ta i betraktning Norges internasjonale forpliktelser til å kriminalisere en rekke former for atferd. Det pekes bl.a. på det «grunnleggende prinsipp om at en stat må være i stand til enten å utlevere en person etter begjæring fra fremmed stat, eller selv foreta en nasjonal straffeforfølgning (prinsippet «aut dedere, aut judicare» eller «aut dedere, aut punire»). Sistnevnte prinsipp får, i tilfeller der utlevering av ulike grunner skulle være utelukket, konkrete konsekvenser for norsk strafferettspleie».

I uttalelsen trekkes det også fram at moderne, internasjonale fellesskapsinteresser som særlig tar sikte på å beskytte sårbar infrastruktur, fortjener oppmerksomhet under arbeidet med ny straffelov. Det framheves videre at:

«En fellesnevner er at disse instrumenter gjen-speiler en oppfatning om at visse forbrytelser er så alvorlige og har en slik grenseoverskridende karakter at de truer vesentlige kollektive sikkerhetsinteresser – og derved forutsetter et internasjonalt forpliktende samarbeid tuftet på en felles forståelse av kriminaliseringsbehov og et effektivt rettslig samarbeid, gjennom i størst mulig grad harmonisert lovgivning og prosedyrer. Dette kan i seg selv reise spørsmålet om lovutkastets avgrensning av emnet til «grunnleggende nasjonale interesser» som det som forutsettes vernet mot skade, for å risikere et for snevert nasjonalt perspektiv.»

I høringsuttalelsen nevnes deretter flere områder hvor Norge er bundet av særskilte kriminaliseringskrav, og det er Utenriksdepartementets standpunkt at begrepet «grunnleggende nasjonale interesser» bør strekkes videre enn til interesser som kan likestilles med angrep på selvstendigheten og forfatningen. Etter UD's oppfatning er det også en grunnleggende nasjonal interesse at Norge kan vareta sin forpliktelse til å beskytte internasjonale fellesskapsinteresser. Avslutningsvis fremholder UD:

«Likevel danner de nevnte folkerettslige forpliktelser til å sørge for positive beskyttelsestiltak blant annet gjennom egnet lovgivning, et relevant bakgrunnstappe for straffelovreformen. Forpliktelsene anskueliggjør en internasjonal rettsoppfatning om den nære sammenhengen som eksisterer mellom nasjonale sik-

kerhetsinteresser og gjensidig avhengighet av forpliktende samarbeid på nevnte felt – og som derved får konsekvenser for nasjonal straffelovgivning.»

## 6.4 Departementets vurdering

### 6.4.1 Andre grunnleggende nasjonale interesser

Den militære trussel om angrep fra andre stater er i betydelig grad er redusert og dels erstattet av en like stor, men mer diffus trussel fra organisasjoner og grupperinger. Disse vil rette sine angrep mot andre mål og tilstrebe andre virkninger enn ved et militært angrep. Departementet gir derfor sin tilslutning til utvalgets standpunkt om at i lys av den aktuelle trusselsituasjonen bør et kapittel som erstatter straffeloven 1902 kapittel 8 og 9 ikke bare beskytte interesser som i snever forstand berører rikets sikkerhet, men også andre grunnleggende nasjonale interesser. Dette omfatter interesser som er knyttet til Norges opptreden og anseelse i utlandet, og tilsier et utvidet vern av informasjon om forhandlingsposisjoner, og mulighet for å hindre fremmede stater og organisasjoner i å drive ulovlig etterretning i Norge. I tillegg er det behov for å gi et utvidet strafferettslig vern til infrastruktur, samferdsel og telekommunikasjon, sikring av energi-, mat- og vannforsyning og helseberedskapen, beskyttelse av bank- og pengevesen og andre samfunnsøkonomiske forhold. Ingen av høringsinstansene har hatt innsigelser til at bestemmelsene i kapitlet gis et slikt videre virkeområde. Hvilken type angrep de aktuelle interesser skal beskyttes mot i kapittel 17, kommer departementet tilbake til i tilknytning til de enkelte bestemmelsene. Men spørsmålet må også ses i lys av neste punkt hvor det drøftes om bestemmelser som retter seg mot terrorhandlinger bør inntas i kapitlet om rikets sikkerhet mv. i den nye straffeloven.

### 6.4.2 Terrorhandlinger

Når det er behov for en særskilt drøftelse av hvor bestemmelsene mot terrorhandlinger og beslektede handlinger skal plasseres i straffeloven 2005, har det flere årsaker:

Kapitlet om allmennfarlige forbrytelser hvor straffeloven §§ 147 a og 147 b er plassert, foreslås ikke videreført i Straffelovkomisjonens forslag. Kommisjonen går inn for at bestemmelsene i straffeloven 1902 kapittel 14 om allmennfarlige forbrytelser (med unntak av terrorbestemmelsene i §§ 147 a og 147 b) skal fordeles på tre kapitler

basert på hvilken allmenn interesse som krenkes: henholdsvis kapittel 20 om offentlig ro og orden, kapittel 25 om helse og miljø og kapittel 29 om tingskader. Skulle bestemmelsene om terrorvirksomhet plasseres i et av disse kapitlene, måtte det bli kapittel 20. Slik departementet ser det, hører imidlertid ikke bestemmelsene særlig godt hjemme der. Terrorvirksomhet angriper selve samfunnsordenen mer enn samfunnets ro og orden.

Dette leder fram til et annet forhold som gir grunnlaget for å avgjøre hvor terrorbestemmelsene bør plasseres. I dag dreier diskusjoner omkring rikets sikkerhet – enten de gjelder selve trusselsituasjonen eller om politiet har tilstrekkelig metoder og ressurser til å bekjempe trusselen – svært ofte om terrorvirksomhet. Dette reflekterer at det i utgangspunktet er naturlig at alle de mest sentrale kriminalitetsformene som kan true ulike sider ved nasjonens sikkerhet plasseres i det kapitlet i den nye straffeloven som kriminaliserer angrep på rikets indre og ytre sikkerhet, dvs. kapittel 17. Det er vanskelig å tenke seg tilfeller hvor norsk rettsvesen engasjeres i kampen mot terrorisme uten at dette direkte eller indirekte berører grunnleggende nasjonale interesser. Helt åpenbart er dette når handlingene tar sikte på å ramme mål i Norge, i våre naboland eller blant våre allierte eller samarbeidspartnere på en slik måte at det direkte får innflytelse også her i riket. Et eksempel kan være ved anslag mot samferdselsinstallasjoner i andre land, men som også lammer virksomheten i Norge. At slike tilfeller rammes av straffansvar etter bestemmelser i kapitlet om «grunnleggende nasjonale interesser» er også i samsvar med de retningslinjene Lund-utvalget trekker opp i delutredning VIII side 75 flg.

Når bestemmelsene om terrorvirksomhet og terrorfinansiering som erstatter straffeloven 1902 §§ 147 a og 147 b likevel ikke uten videre lar seg innpasse i et kapittel om «vern av Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser» slik det er foreslått av Lund-utvalget i delutredning VIII, skyldes det at §§ 147 a og b kriminaliserer terrorvirksomhet over hele verden, uavhengig av om handlingene har noen tilknytning til eller virkning for Norge. Mens bestemmelsene i straffeloven 1902 kapittel 8 og 9 og utkastet til kapittel 17 i delutredning VIII har et nasjonalt virkeområde, har terrorbestemmelsene et globalt. Et eget kapittel om terrorhandlinger gjør det mulig å skille mellom bestemmelser med et nasjonalt og et globalt virkeområde. I tillegg kommer at mens de tradisjonelle bestemmelsene som verner om rikets sikkerhet i meget liten

utstrekning gjennomfører internasjonale forpliktelser, foreligger det nå over 20 internasjonale instrumenter – blant annet konvensjoner, protokoller og sikkerhetsrådsresolusjoner – som pålegger statspartene å gjennomføre ulike tiltak for å bekjempe terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger, som for eksempel ulovlig befatning med særlig farlige stoffer og forberedelse av terrorisme. Plikt til å kriminalisere nærmere bestemte handlinger står sentralt i et flertall av instrumentene, som bare i begrenset grad er harmonisert med hverandre. Det vises til oversikten i punkt 8.3. Omfanget av og kompleksiteten i de internasjonale forpliktelsene på dette området gjør det etter departementets syn hensiktsmessig å plassere straffebud mot terrorhandlinger mv. i et eget kapittel i straffeloven 2005. For å gjennomføre disse forpliktelsene på en mest mulig klar og lojal måte, samtidig som straffansvaret gjøres målrettet for å unngå en unødig kriminalisering av handlinger som etter sin art tradisjonelt er straffrie i norsk rett, som for eksempel forberedelseshandlinger, går departementet inn for at de internasjonale forpliktelsene på dette området i større grad enn til nå gjennomføres i særskilte straffebud, og i mindre grad gjennom passiv transformasjon ved henvisning til generelle straffebestemmelser. I stedet for som i dag å gjennomføre internasjonal konvensjon 15. desember 1997 om bekjempelse av terroristbombing (terroristbombekonvensjonen) artikkel 2 ved å vise til straffeloven (1902) §§ 148, 152 a, 152 b, 153, 153 a, 161 og 330, og til kapittel 22 (forbrytelser mot liv, legeme og helbred) og 28 (skadeverk) i sin helhet, til straffebestemmelsene i atomenergiloventil lov 6. mai 1994 nr. 10 om gjennomføring av Konvensjonen om forbod mot utvikling, produksjon, lagring og bruk av kjemiske våpen samt øydelegging av dei, jf. St.prp. nr. 85 (1998–99) punkt 3 side 6–7, går departementet inn for å gjennomføre konvensjonen i ett eget straffebud. Å ta i bruk særskilte straffebud i større utstrekning enn i dag har som konsekvens at det blir behov for om lag 14 straffebestemmelser som retter seg mot terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger, og et slikt antall bestemmelser er i seg selv et argument for å plassere dem i et eget kapittel i den nye loven (kapittel 18). En slik tilnærming er ikke i dag brukt som grunnlag for egne kapitler i straffeloven, men er ikke ukjent for så vidt gjelder gjennomføring i egne straffebestemmelser. For eksempel ble den benyttet ved innføringen av § 151 a i straffeloven ved lov 18. juni 1971 nr. 81. Bakgrunnen var at en i forbindelse med gjennomføringen av konvensjon 16. desember 1970 om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfar-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

tøyer (Haag-konvensjonen) så et behov for å gi en egen særskilt bestemmelse om flykapring, selv om forarbeidene samtidig synes å forutsette at flykapringshandlinger allerede ville kunne straffes etter

andre bestemmelser i straffeloven, jf. Ot.prp. nr. 52 (1970–71) punkt E side 24 flg., særlig side 32. Det vises til punkt 8.5.1 om valg av lovstruktur.

## 7 Vern av rikets selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser

### 7.1 Oversikt

Kapitlet inneholder forslag til straffebestemmelser som avløser straffeloven 1902 kapittel 8 om forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet og kapittel 9 om forbrytelser mot Norges statsforfatning og statsoverhode. Som en følge av de forslag som fremmes, foreslås kapittel 8 i militær straffelov (lov 22. mai 1902 nr. 13) om krigsforræderi og blottstillelse av krigsmakten i det alt vesentlige opphevet. Også lov om forsvarshemmeligheter 18. august 1914 nr. 3 foreslås opphevet.

Hvilken atferd som skal være straffbar på dette området, må vurderes ut fra hvilket trusselbilde som skal legges til grunn, hvordan ønsket om beskyttelse og kontroll skal avstemmes mot ytrings- og informasjonsfriheten og den alminnelige handlefrihet, samt hvilket presisjonskrav som må stilles til straffebestemmelsene. Disse spørsmålene drøftes i punkt 7.3.

De ulike grupper av lovbrudd behandles i punkt 7.4 til 7.11. I den grad de ikke allerede er gjort rede for der, behandles i punkt 7.12 bestemmelser i straffeloven 1902 kapittel 8 og 9 som etter forslaget ikke blir videreført i straffeloven 2005.

### 7.2 Bakgrunn

#### 7.2.1 Utredninger, tidligere proposisjoner mv.

Straffelovkommisjonen foreslo i delutredning VII at de bestemmelser i straffeloven 1902 kapittel 8–10 som det er aktuelt å videreføre, skulle samles i den nye lov kapittel 17 om vern av statens selvstendighet og sikkerhet og kapittel 18 om vern av statsforfatningen og det politiske system. Det var imidlertid bare i tilknytning til kapittel 18 at kommisjonen utarbeidet en kapitelskisse. Kommisjonen foreslo i brev til departementet 10. oktober 2000 at bestemmelsene i et kapittel om statens selvstendighet og sikkerhet (straffeloven 1902 kapittel 8) burde utredes av et eget utvalg. Utvalget ble oppnevnt 21. desember 2001 og ledet av høyesteretts-

dommer Ketil Lund. Det avga 30. juni 2003 NOU 2003: 18 Rikets sikkerhet (delutredning VIII).

Departementet begrunnet oppnevningen slik, jf. utredningen side 13:

«Trusselbildet mot Norge har endret seg vesentlig siden de aktuelle reglene ble revidert i 1950. Blant annet har den teknologiske utviklingen ført til økt sårbarhet ved at angrep mot samfunnsviktige offentlige eller private funksjoner og installasjoner kan få svært alvorlige konsekvenser. Teknologiske kunnskaper kan dessuten tas i bruk av dem som ønsker å skade Norges interesser, som våpenteknologi eller datateknologi. Norge deltar i dag i forpliktende internasjonalt samarbeid som gjør at angrep mot samarbeidspartnere eller felles interesser også kan utgjøre en trussel mot Norge. De gjeldende regler er heller ikke tilpasset den utvikling at trusler mot vitale nasjonale interesser kan komme fra fundamentalistiske eller ekstremistiske grupperinger, i stedet for nasjonalstater. Straffeloven kapittel 8 og deler av kapittel 9 mv. bør på denne bakgrunn endres.»

Mandatet ble fastsatt slik, se utredningen side 12:

«Utvalget skal gjennomgå reglene i straffeloven kapittel 8, reglene om forbrytelser mot Norges statsforfatning i straffeloven kapittel 9, militær straffelov tredje del (krigsartikler) samt lov 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter og utarbeide et forslag til ny, tidsmessig lovgivning. Under arbeidet skal utvalget vurdere om det er hensiktsmessig å samle de ulike bestemmelser i straffeloven eller om straffebudene fortsatt bør stå i ulike lover.

Utvalget skal videre vurdere om det er behov for å endre reglene om etterforskningsmetoder for de aktuelle typer av forbrytelser og/eller for saker om terrorisme.

Utvalget må i tillegg til hensynet til samfunnsbeskyttelsen vurdere rettssikkerhetsmessige aspekter og hensynet til ytringsfrihet, herunder forholdet til internasjonale forpliktelser.»

Forslagene i delutredning VIII faller i to hoveddeler: En strafferettslig som følges opp nå, og en

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

straffeprosessuell som ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet). Den strafferettslige delen avløser straffeloven 1902 kapittel 8 og 9, samt kapittel 8 om krigsforræderi og blottstillelse av krigsmakten i militær straffelov og lov om forsvarshemmeligheter 18. august 1914 nr. 3.

Ønsket om å verne nasjonens indre og ytre sikkerhet må avstemmes mot ytrings- og informasjonsfriheten. Lund-utvalget viser blant annet til Ytringsfrihetskommisjonens utredning i NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde Sted», særlig side 142–148. Etter at Lund-utvalget hadde avsluttet sin utredning, tok den daværende regjeringen standpunkt til flere av Ytringsfrihetskommisjonens forslag i St. meld. nr. 26 (2003–2004). Bestemmelsene om rikets ytre og indre sikkerhet er vurdert i meldingen side 93–100, og vurderingene fikk i det alt vesentlige tilslutning i Stortinget, jf. Innst. S. nr. 270 (2003–2004) side 34. Kontroll og konstitusjonskomiteen avsluttet sine merknader slik:

«Komiteen er enig med de vurderinger departementet har i forhold til de omtalte enkeltbestemmelser, og avventer den nærmere redegjørelse for endringer i de enkelte straffebud i forbindelse med fremleggelse av ny straffelov.»

Om de strafferettslige bestemmelsene er det i delutredning VIII bare dissens på ett punkt, nemlig om en bestemmelse tilsvarende straffeloven 1902 § 104 a annet ledd bør videreføres.

### 7.2.2 Høringen

NOU 2003: 18 Rikets sikkerhet ble sendt på høring 13. oktober 2003 med høringsfrist 15. januar 2004 til følgende instanser:

Departementene  
Høyesterett  
Lagmannsrettene  
Oslo tingrett  
Stavanger tingrett  
Trondheim tingrett  
Nord-Troms tingrett  
Domstoladministrasjonen  
Riksadvokaten  
Statsadvokatembetene  
Politidirektoratet  
Politiets sikkerhetstjeneste  
Generaladvokaten  
Datatilsynet  
Stortingets Kontrollutvalg (EOS-utvalget)  
Sametinget

Det juridiske fakultet i Bergen  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet i Bergen  
Det juridiske fakultet i Oslo  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet i Oslo  
Det juridiske fakultet i Tromsø  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet i Tromsø  
Norsk Senter for Menneskerettigheter  
Amnesty International Norge  
Den Norske Advokatforening  
Den norske Dommerforening  
Forsvarergruppen av 1977  
NGO-forum for menneskerettighetene  
Norges forskningsråd  
Norges Juristforbund  
Norges Offisersforbund  
Norsk forening for kriminalreform, KROM  
Norsk Journalistlag  
Norsk Presseforbund  
Norsk Redaktørforening  
Norsk Rikskringkasting AS  
Norsk Utenrikspolitisk Institutt  
Norske Avisers Landsforbund  
Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon  
Organisasjonen mot politisk overvåking (OPO)  
Politiembetsmennesenes Landsforbund  
Politiets Fellesforbund  
Rettspolitisk forening  
Statsadvokatenes forening

Følgende instanser uttalte seg:

Forsvarsdepartementet  
Kommunal- og regionaldepartementet  
Utenriksdepartementet,  
Oslo tingrett  
Oslo statsadvokatembeter  
Generaladvokaten  
Politidirektoratet  
Kripos  
Politiets sikkerhetstjeneste  
ØKOKRIM  
Politidistriktene Agder, Oslo og Troms  
Sametinget  
Datatilsynet  
Riksarkivaren  
Dommerforeningen  
Norges Røde Kors  
Norsk forening for kriminalreform (KROM)  
Norsk presseforbund  
Organisasjonen mot politisk overvåking (OPO).

Departementet kommer tilbake til innholdet i høringsuttalelsene i tilknytning til spørsmålene som behandles i proposisjonen. De fleste høringsuttalelsene knytter seg imidlertid til forslaget om endringer i reglene om bruk av tvangsmidler, som

ikke behandles i proposisjonen her, men i Ot.prp. nr. 60 (2004–2005).

Følgende høringsinstanser uttalte seg ikke om utredningen:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet  
Barne- og familiedepartementet  
Fiskeridepartementet  
Finansdepartementet  
Helsedepartementet  
Miljøverndepartementet  
Nærings- og handelsdepartementet  
Samferdselsdepartementet  
Sosialdepartementet  
Utdannings- og forskningsdepartementet  
Politihøgskolen

Riksadvokaten var representert i Lund-utvalget, og har derfor ikke uttalt seg i høringen.

### 7.3 Enkelte grunnleggende problemstillinger

I dette punkt behandles temaer som er av generell betydning for utformingen av de konkrete bestemmelser i kapitlet:

*Kriminaliseringsklimaet*, med hovedvekt på trusselsituasjonen og mothensynene knyttet til borgernes handlefrihet og ytrings- og informasjonsfrihet.

*Avvik fra skadefølgeprinsippet*, dvs. i hvilken grad det er behov for å straffe atferd som ikke har ført til skade på de beskyttede interessene, men som representerer en konkret fare for dette (faredelikter) eller disponerer for slik skade (kriminalisering av konkrete forberedelseshandlinger).

*Behovet for forenkling og forutberegnelighet*, dvs. ønsket om å gjøre reglene mindre kasuistiske og overlappende, samtidig som straffebudene i tilstrekkelig grad må gjøre det mulig å forutberegne rettsstillingen.

I delutredning VIII er spørsmålene hovedsakelig drøftet i kapittel 6 på side 56–70, og har i noen grad blitt omtalt av høringsinstansene.

#### 7.3.1 Trusselsituasjonen

Når det skal gis regler om vern av landets selvstendighet, sikkerhet og demokratiske styreform, vil graden av kriminalisering særlig påvirkes av hvor truet de vernede interessene er (trusselsituasjonen), og hvilke mothensyn som gjør seg gjeldende, særlig knyttet til borgernes handlefrihet og ytrings- og informasjonsfriheten.

#### 7.3.1.1 Delutredning VIII

Utvalget behandler trusselsituasjonen i utredningen side 56–61 med henvisning til vedlegg I (side 159–171) med «Kommentarer til trusselvurderinger samt utfyllende betraktninger» av John Kristen Skogan og Ståle Ulriksen ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Nedenfor gis det en oversikt over hovedpunktene.

Dagens utenrikspolitiske situasjon er preget av at den kalde krigen har opphørt og det bare finnes én virkelig militær stormakt. I lys av dette legger utvalget til grunn at den tradisjonelle militære trussel mot Norge er vesentlig redusert sammenliknet med perioden fra ca. 1950 til ca. 1990. Selv om man heller ikke nå helt kan utelukke militære operasjoner rettet mot norsk territorium, er konklusjonen at trusselen mot Norge i det alt vesentlige er knyttet til terrorisme og etterretningsvirksomhet.

Det er særlig den ideologiske og den ekstremreligiøse terrorisme som representerer en risiko internasjonalt. Slik terrorisme begås ofte uten rasjonell overveielse eller tradisjonelle moralske skrupler knyttet til at uskyldige utsettes for død og lidelse. Særlig ondartet er slik terrorisme når den har støtte fra stater eller grupperinger med kjemiske, biologiske eller radiologiske våpen.

Utvalget slutter seg til St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet, der konklusjonen er at trusselsituasjonen er uoversiktlig, men generelt sett antas å være lav. Andre lands installasjoner og personell i Norge, særlig USAs, Storbritannias og Israels ambassader og personell, utgjør imidlertid aktuelle terrormål. Det kan heller ikke ses bort fra at norsk deltakelse i FN- eller NATO-operasjoner kan representere en økt terrorrisiko. Med en reservasjon for forbindelsen mellom tradisjonell organisert kriminalitet og terrornettverk legger utvalget til grunn at det ikke er sterke holdepunkter for å anta at Norge fremstår som et land der det kan være nærliggende å planlegge eller støtte/finansiere terrorhandlinger andre steder i verden. Det pekes også på at måten kampen mot terrorisme gjennomføres på, påvirker risikoen for terrorangrep fra ekstreme islamistiske grupperinger mot vestlige interesser, herunder Norge.

Ifølge utvalget utgjør nasjonale politisk ekstreme bevegelser i dag ingen egentlig sikkerhetstrussel for grunnleggende nasjonale interesser, selv om nynazistiske og rasistiske bevegelser har utført meget graverende kriminelle handlinger.

På den annen side legger utvalget til grunn at Norges strategiske beliggenhet, allianseforhold, deltakelse i internasjonale operasjoner og bidrag

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

til den teknologiske utvikling blant annet innen våpen, petroleumsvirksomhet og kommunikasjon, gjør oss utsatt for etterretningsvirksomhet i regi av andre stater og konkurrerende næringsvirksomheter. Det legges til grunn at etterretningsvirksomhet gjennomført av andre stater mot Norge har tatt seg opp igjen på begynnelsen av 1990-tallet. Informasjonstilfang via internett og økt globalisering av næringslivet gjør at risikoen for å bli utsatt for etterretningsvirksomhet er større enn før. Tilstrømningen av flyktninger og asylsøkere representerer dessuten en økt risiko for flyktningspionasje.

### 7.3.1.2 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene har uttalt seg om utvalgets vurdering av trusselsituasjonen.

*Oslo statsadvokatembeter* har ikke innvendinger til utvalgets beskrivelse, men savner en konklusjon om hvilken betydning trusselvurderingen bør ha for utforming av reglene. Både *Politidirektoratet* og *Generaladvokaten* fremholder at kravet om at det må være dokumentert et behov før man endrer lovgivningen, kan innebære at man blir for forsiktig i en situasjon hvor trusselbildet er sammensatt og usikkert.

*Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* har tre innvendinger til utvalgets trusselvurdering. For det første mener PST at utvalget trekker for bastante slutninger om trusselnivået i fremtiden på bakgrunn av utvalgets oppfatning om nå-situasjonen. At norske interesser er nevnt som et aktuelt terrormål, kan ha virkninger i lenger tid enn bare de nærmeste måneder etter at trusselen er fremsatt. For det annet er PST skeptisk til at utvalget sammenlikner trusselsituasjonen i forskjellige epoker og rangerer dem i forhold til hverandre. At de etterretningsmessige trusler som var fremherskende under den kalde krigen har falt bort, innebærer ikke nødvendigvis at det samlede trusselbildet er mindre alvorlig. Utvalget burde ifølge PST i større grad ha drøftet om ikke etterretningsvirksomhet som er rettet mot andre interesser enn det militære, i dag utgjør en like stor trussel. Det tredje forholdet PST trekker fram, er at utvalget har lagt for liten vekt på integrasjonsprosessen som bringer statene i Europa sammen i et sikkerhetsfelleskap. Risikoen for terroraksjoner i Europa har lenge vært vurdert som høy. Voldelige miljøer i organiserte nettverk kan bevege seg fritt innenfor Schengenområdet. De svakheter som er påpekt, mener PST har ledet til at utvalget i for liten grad har vurdert i hvilken grad det er nødvendig med nye bestemmelser.

*Norsk forening for kriminalreform (KROM)* støtter utvalgets vurdering, og peker på at terrortrusselen ikke berører nasjonens sikkerhet på samme fundamentale måte som den militære okkupasjons- og etterretningstrusselen gjorde det fram til slutten av 1980-tallet.

*Organisasjonen mot politisk overvåking (OPO)* fremholder at terroraksjonen 11. september 2001 ikke må benyttes som grunnlag for økt overvåking av innvandrere.

### 7.3.1.3 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til hovedpunktene i Lund-utvalgets vurdering av trusselbildet, men har også lagt vekt på høringsuttalelsen fra Politiets sikkerhetstjeneste. Utvalgets analyse er nøktern, og gir et grunnlag for å avveie truslene mot rikets sikkerhet mot andre hensyn som tilsier en mindre inngripende regulering, som for eksempel ytrings- og organisasjonsfriheten. Departementet kan ikke se at den trusselvurderingen som en i dag må basere seg på, gir grunnlag for omfattende av- eller nykriminaliseringer for å vareta rikets indre og ytre sikkerhet.

Etter departementets syn varetar utvalgets forslag i det vesentlige de synspunkter Politiets sikkerhetstjeneste har kommet med under høringen. Departementet viser særlig til forslaget om å gjøre flere straffebud til faredelikter, slik at det å skape en fare for at rikets sikkerhet trues er tilstrekkelig for å fullbyrde lovbruddet. Departementet vil også fremheve at flere av forslagene verner et bredere utvalg av grunnleggende nasjonale interesser enn de interessene som tradisjonelt omfattes av begrepet «rikets sikkerhet». For eksempel foreslår utvalget å verne andre interesser av grunnleggende nasjonal betydning, blant annet den sentrale infrastrukturen.

På ett punkt mener departementet at utvalget ikke legger tilstrekkelig vekt på de hensyn Politiets sikkerhetstjeneste fremhever, og departementet foreslår i motsetning til utvalget å videreføre en bestemmelse som bygger på straffeloven § 104 a annet ledd, se punkt 7.11.4.2 og forslaget til § 129 om straff for deltakelse mv. i en voldelig sammenlutning med politiske mål.

Det er en grunnleggende forskjell på trusselsituasjonen i dag og i 1950 da reglene om rikets sikkerhet sist ble revidert. Truslene kommer ikke først og fremst fra andre stater og er heller ikke av territoriell eller militær art, men skriver seg i større grad fra terrororganisasjoner og kan ha andre mål av grunnleggende nasjonal interesse. Denne utvidelsen av trusselbildet er det allerede



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

tatt hensyn til i den gjeldende lovgivningen. Straffeloven 1902 § 90 ble endret i 1999 slik at etterretningsvirksomhet ikke nødvendigvis må skje til fordel for en annen stat, og i 2002 ble det tilføyd bestemmelser om terrorhandlinger i §§ 147 a og 147 b. Tilsvarende bestemmelser må videreføres og videreutvikles i straffeloven 2005, sammen med en tidsmessig utgave av de mer tradisjonelle bestemmelsene om rikets sikkerhet.

### 7.3.2 Ytrings- og informasjonsfriheten

#### 7.3.2.1 Delutredning VIII

I likhet med Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999: 27) legger Lund-utvalget til grunn at ytrings- og informasjonsfriheten er et konstituerende element i en demokratisk rettsstat, jf. side 68 flg. Samtidig er det på det rene at en ubegrenset ytrings- og informasjonsrett kan skade sikkerhetsinteresser som også er en forutsetning for en demokratisk rettsstat. Konflikten viser seg først og fremst på området for den indre sikkerhet, og er særlig knyttet til i hvilken grad det skal være adgang til å innhente og formidle hemmelig informasjon.

Utvalget fremhever at pressens mulighet til å samle inn hemmelig informasjon har stor betydning for dens mulighet til å vareta sin kontrolloppgave. Dette hensynet er tillagt stor vekt av Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD). Utvalget konkluderer med at pressens kontrolloppgave først og fremst tilsier et utvidet vern mot strafforfølgning for innsamling av hemmelig informasjon. Utvalget gjennomgår Liste-saken, Gledich/Wilkes-saken og Ikkeveld-saken fra 1970- og 1980-årene, og konkluderer med at iallfall den «puslespilledoktrinen» (sammenstilling av informasjon fra åpne kilder) som ble utviklet i Gledich/Wilkes-saken, i dag ville ha trukket for snevre rammer rundt ytrings- og informasjonsfriheten, ikke minst i lys av EMK art. 10. Når det derimot gjelder avsløring av hemmelig informasjon (som er rettmessig innhentet), er det utvalgets oppfatning at massemedia fremdeles må ha et straffsanksjonert ansvar. Men også for slik avsløring må det foretas en vurdering av de ulike hensyn. Pressens kontrolloppgave og det den avdekker, kan veie så tungt at avsløringen likevel ikke er rettsstridig.

#### 7.3.2.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg generelt om forholdet mellom ytrings- og informasjonsfriheten og beskyttelse av rikets sikkerhet. Det er likevel kommet synspunkter på avveiningen i til-

knypning til bestemmelsen om ulovlig etterretningsvirksomhet, se punkt 7.9.3.

#### 7.3.2.3 St.meld. nr. 26 (2003–2004)

Lund-utvalget viser i stor grad til Ytringsfrihetskommisjonens drøftelse av forholdet mellom ytringsfrihet og informasjon som må beskyttes av hensyn til rikets indre og ytre sikkerhet, jf. NOU 1999: 27 side 142–148, og disse synspunktene ble også lagt til grunn i St.meld. nr. 26 (2003–2004) om endringer i Grunnloven § 100 side 93–100, som det vises til nedenfor. Det forekommer situasjoner hvor det må gjøres inngrep i ytringsfriheten av hensyn til rikets indre og ytre sikkerhet. I meldingen uttales det imidlertid at det er mindre hensiktsmessig å trekke et skille mellom ytre og indre sikkerhet sett i lys av dagens trusselsituasjon og fordi flere straffebestemmelser verner begge interesser (jf. for eksempel straffeloven 1902 § 90 og § 97 b).

Som Ytringsfrihetskommisjonen viser departementet til at det må foretas en avveining i det konkrete tilfellet mellom hensynene bak begrensningen og hvor alvorlig den griper inn i og forstyrrer de tre prosesser ytringsfriheten verner, dvs. «Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse». Departementet er enig i at inngrep i ytringsfriheten begrunnet i rikets sikkerhet bare bør foretas når en aktuell, ikke imaginær, fare foreligger. Først og fremst kan det være aktuelt å begrense friheten til å ytre seg om faktiske opplysninger. Det skal særlig mye til før det gripes inn overfor meningsyttringer. Departementet sluttet seg til kommisjonens syn på at flertallet i befolkningen må tåle mye fra revolusjonære grupperinger, separatister og motstandere av norsk sikkerhetspolitikk, jf. NOU 1999: 27 side 143. Departementet er videre enig i at det er forenlig med ytringsfriheten å forby spionasje og etterretningsvirksomhet av hensyn til rikets sikkerhet.

Meldingen går nærmere inn på enkelte av bestemmelsene i straffeloven 1902 kapittel 8 og 9.

Den alminnelige landsforræderibestemmelsen i *straffeloven § 86 nr. 4* setter straff for den som i krigstid eller med krigstid for øye «opphisser eller forleder til troløshet, driver propagandavirksomhet for fienden eller utbrer uriktige eller villedende opplysninger som er egnet til å svekke folkets motstandsvilje.» Ytringsfrihetskommisjonen fant bestemmelsen akseptabel i sin nåværende form, og i delutredning VIII foreslår utvalget å videreføre den i en mer kortfattet form. Departementet sluttet seg i meldingen til dette, og ga

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

uttrykk for at man ville komme tilbake til utformingen under oppfølgingen av NOU 2003: 18.

*Straffeloven § 90* retter seg mot åpenbaring av forhold som av hensyn til rikets sikkerhet bør holdes hemmelig, mens § 91 rammer forberedelse til overtredelse av § 90. Stortingsmeldingen slutter seg til at det er problematisk i forhold til grunnlovsforslaget om informasjonsfrihet å begrense adgangen til å sammenstille, behandle og gjøre kjent informasjon fra flere åpne kilder. Særlig gjelder dette adgangen til å samle inn opplysninger. Departementet finner det likevel vanskelig helt å avvise slike begrensninger. Avsløring eller åpenbaring av hemmeligheter som er fremkommet gjennom sammenstilling og bearbeiding av opplysninger fra åpne kilder, bør lettere kunne medføre ansvar enn innsamlingen og sammenstillingen.

*Straffeloven § 94 annet ledd*, jf. også § 140, gjør det straffbart å oppfordre offentlig til å sette i verk visse forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet (blant annet forbrytelser som nevnt i straffeloven §§ 86 og 90). I NOU 2002: 4 side 305 foreslår Straffelovkommissjonen en bestemmelse som i hovedsak vil svare til straffeloven § 140 første ledd, men slik at den bare rammer ytringer som innebærer en særlig nærliggende fare for at andre kan komme til å begå straffbare handlinger. Alternativet om offentlig «forherligelse» av straffbare handlinger foreslås opphevet, noe som vil gi frihet til å forfekte offentlig at visse typer straffbare handlinger er av det gode. Grensen for det straffbare vil først være overtrådt når noen offentlig oppfordrer til å utføre straffbare handlinger. Lund-utvalget sluttet seg til forslaget, jf. NOU 2003: 18 side 108. Departementet sier seg i stortingsmeldingen enig i at alternativet «forherligelse» av hensyn til ytringsfriheten ikke bør videreføres i den nye straffeloven.

*Straffeloven § 95 første ledd* forbyr offentlig å forhåne en fremmed stats flagg eller riksvåpen, enten det skjer i ord eller handling. Ytringsfrihetskommissjonen har anbefalt at bestemmelsen oppheves (NOU 1999: 27 side 146). Straffelovkommissjonen fremmet et slikt forslag i delutredning VII side 393 og fikk tilslutning fra Lund-utvalget i delutredning VIII side 109. Departementet tok ikke standpunkt til om straffeloven § 95 første ledd burde oppheves. Bestemmelsen ble ikke ansett å være uforenlig med det nye forslag til Grunnloven § 100, og departementet uttalte at det ville komme tilbake til spørsmålet under arbeidet med revisjon av straffebestemmelsene til vern av rikets sikkerhet.

*Straffeloven § 97 a* setter forbud mot for politiske formål å ta imot økonomisk støtte fra totalitære regimer eller deres støttespillere. Departe-

mentet sluttet seg til Ytringsfrihetskommissjonens standpunkt om at en av hensyn til ytringsfriheten ikke bør ha noe forbud mot åpen støtte som nevnt i straffeloven § 97 a, men tok ikke stilling til forslaget fra Lund-utvalget om å oppheve § 97 a i sin helhet, dvs. også forbudet mot skjult støtte.

*Straffeloven § 97 b* forbyr å utbre offentlig eller meddele til fremmed makt falske rykter eller uriktige opplysninger som, om de vinner tiltro, er egnet til å sette rikets indre eller ytre sikkerhet eller forholdet til fremmede makter i fare. Ytringsfrihetskommissjonen foreslo at man burde vurdere å oppheve § 97 b, jf. NOU 1999: 27 side 147 og 251. Lund-utvalget mener at bestemmelsen er «åpenbart problematisk av hensyn til ytringsfriheten» og at den bør oppheves, jf. delutredning VIII side 29 og 118–119. I stortingsmeldingen ble det lagt til grunn at § 97 b rekker videre enn det som lar seg forsvare ut fra ytringsfrihetens begrunnelser, og at bestemmelsen iallfall bør innskrenkes til å gjelde kommunisering av uriktige opplysninger som innebærer en reell fare for at Norge blir påført krig eller fiendtligheter.

I stortingsmeldingen foreslås det å opprettholde *straffeloven § 98*, som rammer angrep på rikets statsforfatning (høyforræderi). Departementet er også enig i Ytringsfrihetskommissjonens vurderinger og Straffelovkommissjonens forslag om å ikke videreføre bestemmelsen i straffeloven 1902 § 101 annet ledd om ærekrenkelse mot Kongen og regenten, men ville komme tilbake til spørsmålet om å oppheve straffeloven 1902 § 102 som blant annet har en særbestemmelse om straffskjerpning for en ærekrenkelse begått mot «noget medlem af det kongelige Hus».

Departementet sa seg i meldingen enig i at *straffeloven § 96*, som gir fremmede statsoverhoder og sendebud en særlig beskyttelse mot ærekrenkelser, ikke bør videreføres.

*Straffeloven § 104 a annet ledd* retter seg mot den som danner, deltar i eller støtter forening eller sammenslutning som har til formål ved ulovlige midler å forstyrre samfunnsordenen eller oppnå innflytelse i offentlige anliggender. Departementet uttalte i meldingen at etter lovendringen 3. desember 1999 nr. 82 reiser ikke bestemmelsen problemer i forhold til grunnlovsforslaget. Om bestemmelsen skal videreføres i en ny straffelov, ville departementet komme tilbake til ved oppfølgingen av Lund-utvalgets utredning.

#### 7.3.2.4 Innst. S. nr. 270 (2003–2004)

Ved behandlingen i Stortinget hadde kontroll- og konstitusjonskomiteen følgende merknader (side

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

34) om forholdet mellom ytringsfriheten og hensynet til rikets sikkerhet:

«Komiteen har merket seg at departementet og Ytringsfrihetskommisjonen er enige om at det er situasjoner hvor det må kunne gjøres inngrep i ytringsfriheten av hensyn til rikets sikkerhet. Det som er avgjørende er at adgangen til begrensninger ikke blir så vid at den kan misbrukes til andre formål enn å verne rikets sikkerhet. Flertallet må og kan tåle mye fra politiske mindretall. Retten til å delta i samfunnsdebatten bidrar til at potensielle konflikter kan finne sitt utfall gjennom meningsutveksling i det offentlige rom.

Komiteen deler departementets vurdering av at det er av mindre betydning å skille mellom rikets indre og ytre sikkerhet. Rikets sannsynlige sikkerhetsutfordringer er i dag springende, dels nasjonale, dels ikke-nasjonale og globaliserte. Et klart skille mellom indre og ytre sikkerhet er vanskelig å definere. Begrensninger i ytringsfriheten begrunnet i rikets sikkerhet er uavhengig av grensen mellom indre og ytre sikkerhet og bare akseptable når en aktuell, ikke imaginær, fare truer. I det konkrete tilfellet må det foretas en avveining mellom hensynene bak begrensningene og i hvilken grad de griper inn i de tre prosessene ytringsfriheten verner.

...  
Komiteen er enig med de vurderinger departementet har i forhold til de omtalte enkeltbestemmelser, og avventer den nærmere redegjørelse for endringer i de enkelte straffebud i forbindelse med fremleggelse av ny straffelov.»

#### 7.3.2.5 Departementets vurdering

Det har ikke funnet sted noen utvikling som gjør at departementet generelt ser annerledes på forholdet mellom hensynet til ytrings- og informasjonsfriheten og hensynet til beskyttelsen av rikets sikkerhet, enn det ble gitt uttrykk for i St. meld. nr. 26 (2003–2004), og som fikk tilslutning ved behandlingen i Stortinget. Departementet nøyer seg derfor med å vise til dette, jf. punkt 7.3.2.3, og kommer tilbake til de konkrete problemstillinger i tilknytning til de enkelte straffebestemmelsene, jf. punkt 7.4 flg.

### 7.3.3 Kriminaliseringsprinsippene

#### 7.3.3.1 Delutredning VIII

Straffelovkommisjonen legger i delutredning VII side 79 flg. til grunn at en handling bare bør være

straffbar når den kan medføre fare for eller skade på interesser som fortjener beskyttelse (skadefølgeprinsippet), og det dessuten ikke er mulig å oppnå slik beskyttelse med andre sanksjoner (subsidiaritetsprinsippet) og anvendelse av straff totalt sett anses som hensiktsmessig. Lund-utvalget viser i delutredning VIII side 64 til dette, og fremholder at det på området for rikets sikkerhet bare kan være aktuelt å kriminalisere handlinger når det er nødvendig å anvende straff på forholdet. Ved vurderingen av hvilken fare som tilsier at handlingen skal være straffbar, legger utvalget vekt på hvor stor skaden vil bli hvis faren realiseres. Utvalget presiserer at det ikke kan være aktuelt å la straffebestemmelsene for sikkerhets skyld favne videre enn behovet, slik det ble gjort ved revisjonen i 1950, jf. Ot.prp. nr. 79 (1950) side 5. Utvalget foreslår å oppheve straffebestemmelser som aldri har vært i bruk. Det fremholdes imidlertid at reguleringen ikke alene kan utformes med den dagsaktuelle situasjonen for øyet, men må ta hensyn til at bestemmelsene skal virke i lang tid. Utvalget mener dessuten at man ikke bør straffebelegge handlinger først og fremst med det formål å gi grunnlag for å anvende tvangsmidler (som for eksempel kommunikasjonskontroll).

Utvalget drøfter om det bør settes straff for forberedelse til handlinger som kan medføre skade, jf. delutredning VIII på side 78–81, og slutter seg til Straffelovkommisjonens synspunkt. Heller ikke på dette området er det grunn til generelt å straffebelegge forberedelseshandlinger. Handlinger som truer rikets sikkerhet er likevel av en slik art at de i en viss utstrekning må være straffbare før de kommer til iverksettelsesfasen (forsøk). Utvalget går inn for at straff for forberedelseshandlinger bør fastsettes konkret, både i relasjon til hvilke interesser det er nødvendig å gi en fremskutt beskyttelse, og hvilke typer forberedelseshandlinger (for eksempel inngåelse av forbund) som skal kunne straffes. Utvalget foreslår derfor å oppheve den generelle strafftrusselen i § 6 i lov om forsvarshemmeligheter.

For å effektivisere det strafferettslige vernet om rikets sikkerhet, foreslår utvalget at de straffbare handlinger i større utstrekning enn i gjeldende lov skal anses som fullbyrdet allerede når det er voldt fare for at et skadelig resultat skal inntré. Lovbruddet er da fullbyrdet selv om det skadelige resultatet ikke har inntrådt, og det er heller ikke nødvendig å føre bevis for at det lå innenfor gjerningspersonens forsett at slik skade skulle inntré.

### 7.3.3.2 Høringsinstansenes syn

Av høringsinstansene har følgende uttalt seg om prinsippene for kriminalisering: *Forsvarsdepartementet, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste, Generaladvokaten, Data-tilsynet, Den norske Dommerforening, Norsk forening for kriminalreform (KROM) og Organisasjonen mot politisk overvåking (OPO).*

Utvalgets syn på de prinsipper for kriminalisering som bør prege bestemmelsene om rikets sikkerhet og andre grunnleggende interesser, har i det alt vesentlige fått tilslutning fra høringsinstansene. Enkelte mener likevel at utvalget er for tilbakeholdent med å foreslå straff for handlinger som har betydning for rikets sikkerhet. *Politidirektoratet* uttaler blant annet at utvalgets flertall

«ikke i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til de vanskeligheter Norge synes å ha med hensyn til å starte etterforskning og å gjennomføre en effektiv etterforskning, for eksempel knyttet til mistanke om terror. Det er viktig å søke å motvirke at Norge blir oppfattet som et tilfluktsted («safe haven») for eksempel av utlendinger som har begått alvorlige straffbare handlinger i utlandet.

Vi må videre ha en lovgivning som gjør at både tersklene for iverksettelse og gjennomføring av etterforskning, og irettesettelse oppfattes som tilstrekkelig effektive. Utvalget har flere steder i innstillingen lagt vekt på stor tilbakeholdenhet, jf. innstillingen side 16. Etter direktoratets oppfatning er det nå viktig at Norge i nærmeste fremtid ikke fremstår som så tilbakeholden at landet står for svakt rustet til å gi tilstrekkelig vern, eksempelvis mot terrorgrupper.»

Direktoratet støtter på den annen side «forslaget om til en viss grad å utvide området for det straffbare ved i noen av straffebudene å rette straffetrusselen allerede mot det å volde fare for rikets sikkerhet», og fremholder at dette også vil utvide grunnlaget for bruk av etterforskningsmetoder.

*Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* mener behovet for å ha straffebestemmelser som kan virke avskrekkende mot handlinger med stor skadeevne, kan tilsi at slike handlinger bør gjøres straffbare, selv om sannsynligheten for at de utføres er liten. Det lovforslag som utredningen munner ut i, har ifølge PST i for liten grad lagt vekt på dette. PST mener at det av samme grunn ikke kan legges avgjørende vekt på at eksisterende straffebestemmelser ikke har vært benyttet.

### 7.3.3.3 Departementets vurdering

Lund-utvalget bygger på de prinsipper for kriminalisering som Straffelovkommisjonen legger til grunn i delutredning VII side 79 flg., og som departementet i det alt vesentlige sluttet seg til i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 82 flg. og side 101 flg. Det er likevel grunnlag for noen supplerende vurderinger knyttet til dette spesielle kriminalitetsområdet.

Straffbare handlinger som retter seg mot rikets sikkerhet eller andre lignende grunnleggende interesser er av en slik karakter at det er maktpliggende å avverge dem før de kommer til utførelsesstadiet, dvs. før det foreligger noe straffbart forsøk. Hvis lovreguleringen er innrettet slik at det bare er mulig å strafforfølge og gripe inn mot atferden når det foreligger et forsøk på å forvolde den aktuelle skaden, vil en kriminalisering i mange tilfeller ikke oppfylle sitt formål. Tiden mellom passeringen av forsøkets nedre grense og fullbyrdet overtredelse vil være forholdsvis kort, og sannsynligheten for at man klarer å stanse den kriminelle handlingen på dette stadiet er liten. I motsetning til andre typer kriminell atferd vil en fullbyrdet handling på dette området ofte ikke gi grunnlag for noen etterfølgende strafforfølgning. Dels fordi en fullbyrdet handling kan ha resultert i en okkupasjon eller et statskupp som har satt de lovlige retts håndhevende myndigheter ut av spill. For mer terrorpregede handlinger tilsier de mulige store og uopprettelige konsekvensene for menneskers liv og frihet at handlingen må kriminaliseres og søkes avverget på et tidligere stadium. Men i tillegg vil en ved slike handlinger ikke sjelden oppleve at gjerningspersonene utfører handlingen på en slik måte at de selv omkommer, slik at strafforfølgning av den grunn er uaktuelt.

På denne bakgrunnen er det forenlig med skadefølgeprinsippet å bruke straff mot handlinger som forbereder den eller de direkte skadevoldende handlingene. Men også på dette punkt gjelder subsidiaritetsprinsippet. Straff bør bare velges hvis den nødvendige samfunnsbeskyttelse ikke kan nås på annen måte. I forhold til rettstilstanden da delutredning VII og VIII ble avgitt, er det grunn til å trekke frem to endringer:

Ved lov 4. juli 2003 nr. 78 ble straffeloven 1902 § 162 c tilføyd en generell bestemmelse som setter straff for den som:

«inngår forbund med noen om å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, og som skal begås som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, straffes med

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

fengsel inntil 3 år, med mindre forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse.»

Annet ledd avgjør hva som skal forstås med «organisert kriminell gruppe»:

«en organisert gruppe på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger.»

Professor Erling Johannes Husabø fremholder i et problemnotat til Lund-utvalget, jf. delutredning VIII side 179, at dobbeltkriminalisering bør unngås. Utvalget var kjent med forslaget til § 162 c i straffeloven 1902, men kom til at bestemmelsen ikke kunne erstatte forbundsbestemmelsene i straffeloven 1902 kapittel 8 og 9. Dels fordi strafferammen i § 162 c er vesentlig lavere (3 år), og dels fordi et forbund mellom to personer ikke rammes etter § 162 c. Paragraf 162 c videreføres i forslaget til straffeloven 2005 § 198 om straff for å inngå forbund om alvorlig organisert kriminalitet.

Departementet er enig med utvalget i at det er nødvendig med en egen forbundsbestemmelse i kapitlet om rikets sikkerhet mv. Alvorligheten og farepotensialet forbundet med slik bistand til fienden eller et statskupp krever, både av preventive grunner og av hensyn til å kunne ilegge en forholdsmessig straff, en vesentlig høyere strafferamme enn det er naturlig å fastsette i en generell forbundsbestemmelse. Videreføringen av § 162 c i straffeloven 2005 § 198 har imidlertid den konsekvens at departementet – med unntak for forbudet mot terrorforbund i § 133 og forbundsbestemmelsen i kapittel 16 § 108 – ikke foreslår andre forbunds- eller forberedelsesbestemmelser til vern om rikets sikkerhet enn dem som er foreslått i delutredning VIII. Forbund om å begå andre straffbare handlinger mot rikets sikkerhet enn dem som er omfattet av forslaget til § 127 vil i meget stor utstrekning være kriminalisert gjennom forslaget til en generell forbundsbestemmelse i § 198. For forbund om andre typer lovbrudd enn dem som er omfattet av den spesielle forbundsbestemmelsen i utkastet til § 127, vil også en strafferamme på tre år være mer passende.

Det andre utviklingstrekket som demper behovet for å sette straff for forberedelseshandlinger på området for rikets sikkerhet, er lovendringen som gir adgang til å bruke metoder også i forebyggende øyemed. I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) om straffelovens alminnelige del (se side 105) uttalte departementet:

«Som kommisjonen har pekt på, er det en nær sammenheng mellom kriminalisering av forberedelseshandlinger og bruk av politimessige og straffeprosessuelle midler mot et tidlig stadium i den kriminelle virksomheten. ... Departementet oppnevnte ved kongelig resolusjon 6. juli 2001 et eget utvalg for å gjennomgå de gjeldende reglene om hvilke metoder politiet kan benytte i sin forebyggende virksomhet og å vurdere om det er behov for en nærmere lovregulering. Utvalget avga sin utredning 29. mars 2004 som NOU 2004: 6 Mellom effektivitet og personvern, og utredningen er sendt på høring med frist 1. oktober 2004. Det videre arbeidet med den spesielle delen i en ny straffelov vil bli sett i sammenheng med de lovendringer som måtte bli vedtatt på bakgrunn av Politimetodeutvalgets utredning.»

Utvalgets forslag ble delvis fulgt opp i Ot.prp. nr. 60 (2004–2005). Med de endringene som på denne bakgrunnen ble vedtatt i politiloven og straffeprosessloven ved lov 17. juni 2005 nr. 87, og som har gitt PST en ikke ubetydelig adgang til å bruke tvangsmidler skjult i forebyggende og avvergende øyemed, er det mindre grunn til å straffe forberedelseshandlinger helt eller delvis for å åpne for det samme. Spørsmålet om bruk av straff kan av den grunn i større grad avgjøres ut fra de alminnelige prinsippene for kriminalisering som Stortinget sluttet seg til under behandlingen av den alminnelige delen i straffeloven 2005.

Det sentrale i skadefølgeprinsippet er at handlinger som ikke medfører skade eller fare for skade på beskyttelsesverdige interesser, heller ikke bør være straffbare. Hvorvidt en atferd skal kunne straffes allerede når det er frembrakt fare for det uønskede resultat, eller om det først skal skje når det skadelige resultat er forsøkt frembrakt (dvs. at gjerningspersonen har skredet til verket med skadeforsett), må bestemmes ut fra hvor klanderverdig det er å frembringe en slik fare og hvor effektiv det er behov for å gjøre straffbestemmelsen. Som det er pekt på ovenfor, vil lovbrudd rettet mot rikets sikkerhet og andre grunnleggende interesser være av en slik karakter at det er riktig å gjøre dem straffbare allerede når det er fare for skade. Departementet slutter seg derfor til Lund-utvalgets vurdering og forslag, jf. delutredning VIII side 79.

### 7.3.4 Forenkling og forutberegnelighet

#### 7.3.4.1 Delutredning VIII

I kapittel 3 i delutredning VIII gis en oversikt over gjeldende rett på området for rikets sikkerhet i tradisjonell forstand (dvs. utenom terrorisme).

Bestemmelsene er først og fremst inntatt i straffeloven 1902 kapittel 8 og 9, militær straffelov kapittel 8 og i lov 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter, til sammen over 40 paragrafer. Flere av paragrafene inneholder flere straffesanksjonerte normer, og noen av bestemmelsene, særlig straffeloven § 86 og militær straffelov § 80, er kasuistisk bygget opp. Antallet straffesanksjonerte normer er av den grunn langt høyere enn 40. Flere av dem dekker langt på vei den samme atferden uten at en med det får fremhevet eller ivaretatt vesentlige andre sider ved handlingen.

I mandatet til Lund-utvalget het det bl.a. at «under arbeidet skal utvalget vurdere om det er hensiktsmessig å samle de ulike bestemmelser i straffeloven eller om straffebudene fortsatt bør stå i ulike lover». Utvalget foreslår at lov om forsvarshemmeligheter og vesentlige deler av kapittel 8 i militær straffelov oppheves. Det foreslår også at flere av bestemmelsene i straffeloven 1902 kapittel 8 og 9 ikke videreføres.

Ved utformingen og saneringen av bestemmelser har utvalget lagt til grunn (jf. delutredning VIII side 66) at legalitetsprinsippet (Grunnloven § 96) rekker «lenger som ideal for lovgiveren enn som begrensning av lovgivers kompetanse. Prinsippet stiller krav til størst mulig presisjon i utforming av strafferegler og regler om bruk av inngripende etterforskningsmetoder». Det samme krav følger av EMK art. 7. Det stilles ikke noe krav om at lovgivningen skal være detaljert eller kasuistisk. Bestemmelsene kan utformes med begreper som fordrer en tolking av domstolen for å fastlegge det eksakte innholdet. Av EMK art. 7 følger imidlertid at tolkingen må bevare en tilknytning til essensen i straffebudet. Utvalget fremhever dessuten at kravet om en presis utforming av lovreglene må avveies mot behovet for å oppstille straff. I noen tilfeller vil en måtte lempe på kravet til presisjon for i det hele tatt å kunne ramme uønsket atferd, eller for å unngå at bestemmelsene blir for omfangsrike og uoversiktlige.

#### 7.3.4.2 Høringsinstansenes syn

Av høringsinstansene er det bare *Organisasjonen mot politisk overvåking (OPO)* som har uttalt seg om utformingen av bestemmelsene. Organisasjonen trekker frem betenkelighetene ved å gjøre forberedelseshandlinger straffbare, og peker på at slike straffebestemmelser gjerne er innholdsmessig uklare og gir grunnlag for en usikker praksis fordi det sentrale blir gjerningspersonens subjektive tanker og planer. OPO fremholder at dette «står i skarp kontrast til det grunnleggende kravet

om at straffebestemmelser skal være klare og forutsigbare». Organisasjonen går også imot nye bestemmelser som gjør det straffbart å fremkalle en fare for den vernede interesse, og mener at begrepet «fare» er så skjønnessig at det vil kunne medføre rettssikkerhetsproblemer å anvende det, særlig når de vernede interessene er så abstrakte som på dette området.

#### 7.3.4.3 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til forslaget om å forenkle og redusere antallet straffebud om rikets sikkerhet. Om enkelthetene i tilknytning til utformingen av de konkrete bestemmelsene vises til punkt 7.4 flg. To forhold av mer generell karakter behandles likevel her.

Lovverket skal gi et tilstrekkelig klart inntrykk av hvilken atferd som er kriminalisert. Om dette målet nås, avgjøres ikke bare av hvor presist formulert den enkelte bestemmelse er, men også av hvor spredt bestemmelsene står, og om ulike straffebestemmelser helt eller delvis overlapper hverandre. Det siste skaper usikkerhet om hva som er kriminalisert, fordi det har presumsjonen mot seg at to straffebestemmelser i det vesentlige rammer den samme kriminelle atferden. Tilgjengeligheten påvirkes også av om likeartede bestemmelser er plassert i forskjellige regelverk, slik som i dag. Etter departementets syn bidrar det til å klargjøre rettstilstanden at reglene samles i ett kapittel i straffeloven 2005, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 54–55.

Både EMK art. 7 og legalitetsprinsippet i Grunnloven § 96 krever at straffebestemmelser må være utformet så presist at det i rimelig grad er mulig å forutse hvilken atferd som er straffbar. Etter forslaget i delutredning VIII vil det i flere bestemmelser være straffbart å volde fare «ved bruk av makt, trusler eller på annen måte» (kursivert her) for nærmere bestemte interesser, jf. utkastet §§ 17–1, 17–3, 17–5, og med en viss modifisering også § 17–7. Både ordlyden og eksemplene i delutredning VIII viser at man ikke bare tar sikte på atferd som ligner på maktbruk og trusler. Med en slik forståelse ville det vært naturlig å nytte ordlyden «på annen lignende måte». Utvalget nevner bl.a. politisk og økonomisk press fra utlandet og bestikkelser som eksempler på hva som kan omfattes av «på annen måte». Siden den straffbare handlingen er fullbyrdet allerede når det er voldt fare for de aktuelle interessene, vil heller ikke det uønskede resultatet nødvendigvis være med på å skille den straffrie atferd fra den straffbare. Departementet har på denne bakgrunnen vurdert om for-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

muleringen «på annen måte volde fare» bør gjøres mer presis eller kasuistisk.

Forslagene fra utvalget der formuleringen brukes, er i mange henseender mer presise enn de tilsvarende bestemmelsene i straffeloven 1902. Særlig gjelder dette i forholdet mellom § 17–1 og straffeloven 1902 § 83, som i dag knytter straffansvaret til det at noen «rettsstridig søger at bevirke eller medvirke til» at Norge kommer under fremmed herredømme mv. Forslaget til lovtekst fremhever at overtredelse må skje med inngripende midler, som for eksempel makt og trusler. Overtredelse kan også skje på andre måter, men disse har ikke fellestrekk som kan nedfelles i loven. Hvis ikke lovteksten skal gjøres vesentlig mer kasuistisk, med de ulemper som følger med dette, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 214, er det derfor vanskelig å gjøre lovteksten vesentlig mer presis.

En sammenlikning med de øvrige nordiske land viser reguleringer som både er mer presise (kasuistiske) og mer generelle enn det som foreslås av Lund-utvalget. Utkastet til § 17–1 tilsvarende den danske straffelov §§ 98 og 99. Paragraf 98 rammer det å bringe Danmark under fremmed herredømme eller at deler av riket løsrives «ved utenlandsk bistand, ved maktanvendelse eller ved trussel derom», samt «omfattende sabotage, produksjons- eller trafikstandsning». Når det derimot gjelder det å påføre Danmark krig og besettelse (§ 99), rammes en hvilken som helst handling med dette formålet. I den svenske Brottsbalken 19. kapittel 1 og 2 §§, er det å legge Sverige under fremmed makt eller å løsrive deler av landet straffbart når det skjer ved «våldsamma eller eljest lagsstridiga medel eller med utländskt bistånd», mens det å påføre landet krig er straffbart med «voldsamma medel eller utländskt bistånd». Den finske straffelov 12. kapittel 1 og 2 §§ angir mer presist hvilken type handlinger som rammes både hva gjelder krenkelse av selvstendighet og påføring av krig, men straffebudene har en omstendelig form.

Departementet har kommet til at utvalgets formulering er den beste. Straffebudene vil ikke virke i noe rettsomt rom, men erstatter til dels mer kasuistiske bestemmelser som har virket i lang tid, og der det gjennom praksis og teori til en viss grad er klargjort hvilken atferd som er kriminalisert. Forarbeidene gir veiledning om i hvilken grad de nye regler viderefører den etablerte rettstilstanden.

Interessene som det er straffbart å volde fare for, er rikets selvstendighet, statsforfatningen, statsorganene og sentrale samfunnsinstitusjoner. I overskuelig fremtid må disse interessene antas å være forholdsvis robuste. Når det foreslås som vil-

kår for straff at handlingen må være egnet til å skape en *nærliggende* fare for disse interessene, bidrar det til å begrense hva slags atferd som er straffbar gjennom formuleringen «på annen måte volde fare».

Formuleringen må dessuten forstås med et krav om rettsstrid. En professor i statsrett som bistår et ytterliggående, men lovlig politisk parti i dets streben etter å få gjennomført sterkt omstridte endringer i Grunnloven, bør ikke kunne straffes for at han «på annen måte volder fare for at Norges statsforfatning forandres». At straffeloven ikke skal ramme lovlige måter å endre Norges statsforfatning på, kommer frem i departementets forslag til § 113 gjennom ordet «rettsstridig». Utvalget støttet seg her på den generelle rettsstridsreservasjonen som Straffelovkommissjonen gikk inn for å lovfeste, men som departementet valgte å la forbli ulovfestet, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 214–215.

Samlet sett mener departementet at forslaget i tilstrekkelig grad gjør det klart hvilken atferd som er straffbar. Det er vanskelig å tenke seg tilfeller hvor gjerningspersonen ikke i alle fall må forstå at han befinner seg i randsonen av for eksempel landsforræderi. Selv om det ikke fremgår av loven i detalj hvilken atferd som er kriminalisert, kan det heller ikke på dette rettsområdet være grunn til å beskytte den som velger å skøyte på tynn is.

### 7.3.5 Inndelingen av bestemmelsene

*Lund-utvalget* grupperer bestemmelsene i straffeloven 1902 kapittel 8 og 9 i syv grupper, se utredningen side 37 flg.

I den første gruppen faller bestemmelser som verner Norges territorium, selvbestemmelsesrett og statsforfatning. Dette omfatter straffeloven 1902 §§ 83, 84 og 98.

Den andre gruppen omfatter bestemmelser som verner statsmaktene og deres handlefrihet, samt folkestyret, se straffeloven 1902 §§ 99, 99 a og 104 a.

I den tredje gruppen finnes bestemmelser om landsforræderi, se særlig straffeloven 1902 §§ 86 og 86 a, men også §§ 87 og 88 og militær straffelov §§ 80–86 er av interesse.

Den fjerde gruppen utgjøres av bestemmelser om spionasje, ulovlig etterretningsvirksomhet mv. som er inntatt i straffeloven 1902 §§ 90, 91, 91 a, 92 og 97 b, samt i lov om forsvarshemmeligheter.

I den femte gruppen finner man bestemmelser som verner Kongen og medlemmer av Kongehuset, se straffeloven 1902 §§ 100–103.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

I den sjette gruppen finnes bestemmelser som verner utenlandske interesser, se særlig straffeloven 1902 §§ 95 og 96. I tillegg er utenlandske interesser vernet ved siden av norske i §§ 84, 86, 87 og 88.

De øvrige straffebestemmelsene, det vil straffeloven 1902 §§ 85, 89, 93 og 97 a, faller ikke inn i noen av gruppene.

Utvalget foreslår at straffeloven 1902 kapittel 8 og 9 forenkles, og at det ryddes opp i bestemmelser som overlapper hverandre, se utredningen side 71 flg. Overlappingen gjør seg særlig gjeldende i forholdet mellom straffelovens bestemmelser og militær straffelov §§ 80–86. Noen omfattende av- eller nykriminalisering foreslås likevel ikke. Som følge av utviklingen i trusselbildet og fordi straffeloven 1902 § 90 nå er endret slik at etterretningsvirksomhet til fordel for bl.a. terrororganisasjoner er straffbart, opprettholder ikke utvalget skillet mellom rikets ytre og indre sikkerhet. Bestemmelsene i dagens kapittel 8 og 9 foreslås derfor samlet i ett kapittel, som også tar opp i seg militær straffelov §§ 80–86 og 90–94.

Utvalget foreslår å oppstille straff for ni ulike krenkelser:

Krenkelse av Norges selvstendighet og fred  
 Krenkelse av Norges statsforfatning  
 Angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet  
 Inngrep overfor andre samfunnsinstitusjoner  
 Landssvik  
 Ulovlig etterretningsvirksomhet  
 Avsløring av statshemmelighet  
 Avtale om krenkelse av Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser  
 Privat militær virksomhet.

Ingen *høringsinstanser* har hatt innvendinger til denne inndelingen av bestemmelsene, som støttes uttrykkelig av *Forsvarsdepartementet*, *Politiets sikkerhetstjeneste* og *Dommerforeningen*.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag til inndeling av bestemmelsene. Det er lite hensiktsmessig å opprettholde et formelt skille mellom straffebud som primært ivaretar den ytre og indre sikkerhet. Den videre behandlingen i proposisjonen følger utvalgets inndeling.

### 7.3.6 Spørsmål som er avklart i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004)

Flere spørsmål som det ellers ville ha vært naturlig å drøfte, er det allerede tatt standpunkt til i den alminnelige delen i straffeloven 2005. Medvirkning

til og forsøk på overtredelse av bestemmelsene om Norges selvstendighet og fred er regulert i lovens alminnelig del §§ 15 og 16, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 94–100 og 196–202. Departementet kan ikke se noen grunn til å gi særregler om medvirknings- eller forsøksansvaret. At skyldkravet ved overtredelse av bestemmelsen er forsett, følger av § 21 i den alminnelige del, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 111–114 og 226–228. Verken i gjeldende rett, i Lund-utvalgets utredning eller i høringsrunden er det fremkommet noe som taler for mer generelt å fravike den alminnelige skyldformen. Departementet foreslår imidlertid straff for uaktsom avsløring av statshemmeligheter, se forslaget til § 125.

### 7.3.7 Minstestraft

Bruk av minstestraffer er drøftet i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 136–140. Departementet uttrykker generell skepsis mot bruk av minstestraffer, men utelukker det ikke i straffebud som verner rikets sikkerhet. *Straffeloven 1902* kapittel 8 og 9 inneholder en rekke minstestraffer, se §§ 83, 84, 86, 89, 90, 93, 94, 98, 99 a, 101 og 104.

*Utvalget* foreslår ikke minstestraffer, jf. utredningen side 86, fordi det er et stort spenn i straffverdigheten og fordi bestemmelsene er lite anvendt i praksis, noe som gir et begrenset grunnlag for å fastsette minstestrafte. Ingen av *høringsinstansene* etterlyser minstestraffer.

Straffeloven kapittel 8 og 9 omfatter noen av straffelovgivningens mest alvorlige lovbrudd. Dette kan tale for å videreføre i hvert fall enkelte av minstestrafte i det nye kapitlet i straffeloven 2005. Departementet finner imidlertid utvalgets argumentasjon overbevisende og har valgt ikke å videreføre noen av minstestrafte i straffeloven 1902 kapittel 8 og 9. I forslagene som nå legges frem, er flere av bestemmelsene endret fra å være skadedelikter til å være faredelikter. I tillegg utvides det strafferettslige vernet fra å gjelde rikets sikkerhet i tradisjonell forstand til å omfatte flere grunnleggende nasjonale interesser, som for eksempel sentral infrastruktur. Dette gjør at straffverdigheten vil kunne variere meget innenfor det spekter av handlinger som rammes av ett og samme straffebud. Som på andre områder vil det være uheldig om aktørene i straffesaksapparatet tvinges til å måtte velge mellom en avgjørelse som fremstår som urimelig og en som faglig sett er løst fundert. Minstestrafte bør reserveres for straffebud der det er spesielt viktig å opprettholde eller heve straffnivået som har etablert seg i praksis.



### 7.3.8 Maksimumsstraff

De mest alvorlige handlingene som i dag rammes av *straffeloven 1902* kapittel 8 og 9 kan straffes med fengsel inntil 21 år. *Lund-utvalget* antar at dette er tilstrekkelig, jf. utredningen side 83. Utvalget var kjent med departementets forslag om å innføre en øvre strafferamme på fengsel inntil 30 år for noen få utvalgte forbrytelser, men kan ikke slutte seg til det fordi det ville være «et brudd med norsk rettstradisjon», jf. utredningen side 86. Ingen av *høringsinstansene* har kommentert spørsmålet.

Etter departementets syn må fastsettelsen av maksimalstraffen for grove krenkelser av Norges selvstendighet og fred mv. ses i sammenheng med forslaget om å sette maksimalstraffen for noen få andre utvalgte forbrytelser, som grove terrorhandlinger og krigsforbrytelser mv., til fengsel inntil 30 år. Fengsel inntil 21 år skal fortsatt være lovens strengeste ordinære straff.

Angrep mot Norges selvstendighet og fred rammer selve eksistensgrunnlaget for vårt styresett og vår samfunnsorden. Det dreier seg om handlinger som, om de blir gjennomført, kan volde ubotelig skade og gjøre straffetrusselen uaktuell. Hensynet til konsekvens i fastsettingen av strafferammer og ønsket om at strafferammene skal gjenspeile straffverdigheten ved lovbruddet, gjør at departementet i lys av forslagene om straff for krigsforbrytelser mv. og grove terrorhandlinger har vurdert å heve maksimalstraffen for noen grove forbrytelser mot rikets sikkerhet til fengsel inntil 30 år. Å fastsette en slik maksimumsstraff her ville for øvrig i mindre grad enn på andre områder bryte med den etablerte strafferammen på fengsel inntil 21 år. Livstidsstraffen i straffeloven 1902 ble avskaffet i 1981, men helt frem til 1994 kunne livstidsstraff tas i bruk ved overtredelser av den militære straffelov § 81 a om krigsforræderi. Da bestemmelsen ble opphevet i 1994 fordi den var overflødig ved siden av straffeloven §§ 83, 98 og 99, ble det ikke drøftet om den øvre strafferammen på fengsel inntil 21 år var tilstrekkelig. Den militære straffeloven fastsetter fortsatt livstidsstraff i flere av bestemmelsene, se for eksempel §§ 91 og 92.

Departementet ønsker likevel ikke å foreslå at grove krenkelser av Norges selvstendighet og fred mv. skal kunne straffes med fengsel inntil 30 år. Straffens allmennpreventive virkning gir avtagende virkning, og det er etter departementets mening lite å hente ved å skjerpe maksimalstraffen fra fengsel inntil 21 år til fengsel inntil 30 år. Departementet har ikke lagt avgjørende vekt på at rene konsekvensbetraktninger kan tale for ikke å fastsette en lavere maksimumsstraff for grove forbry-

telser mot rikets sikkerhet enn for grove terrorhandlinger og krigsforbrytelser mv. En maksimumsstraff på 30 år bør forbeholdes straffebestemmelser der helt spesielle hensyn, som for eksempel folkerettslige forpliktelser (jf. forslaget til straffeloven 2005 kapittel 16 og 18), gjør seg gjeldende. Departementets tilnærming er heller å kreve gode begrunnelser for å åpne for en spesielt streng straff i enkelte straffebud, enn å kreve en begrunnelse for hvorfor en så streng strafferamme ikke brukes i enda flere bestemmelser. Det ville bryte med utviklingen av en human strafferettspleie i Norge om arbeidet med straffeloven 2005 skulle initiere en utvikling i retning av å oppstille en fengselsstraff på inntil 30 år for stadig flere svært grove straffbare forhold.

## 7.4 Krenkelse av Norges selvstendighet og fred

### 7.4.1 Gjeldende rett

De aktuelle bestemmelsene i straffeloven 1902 er først og fremst §§ 83 og 84, men også § 94 og militær straffelov § 81 verner Norges selvstendighet og fred.

Paragraf 83 beskytter de interesser som følger av Grunnloven § 1 første punktum, og har tre handlingsalternativer. Det første er å bringe riket eller deler av det under herredømme av en annen stat. Det praktiske er okkupasjon. Det andre alternativet er «indlemmes i anden Stat» og tar primært sikte på tilfeller hvor riket eller deler av det legges under en annen stats høyhetsrett og styres som en del av dette. Alternativet omfatter også det å føre Norge inn i et forbund hvor den formelle og faktiske selvstendighet tapes. Det tredje alternativet omfatter å løsrive deler av landet, men det kreves mer enn å proklamere seg uavhengig. Det må også øves motstand mot utøvelse av norsk høyhetsrett, men handlingen er fullbyrdet selv om løsrivelsen ikke lykkes. Medvirkning er straffbart, og handlingene er straffbare i Norge også om de er forøvet i utlandet, enten gjerningspersonene er hjemmehørende i Norge eller ikke.

Paragraf 84 rammer den som påfører Norge eller allierte krig eller fiendtlighet. Enhver voldshandling mot riket eller suverenitetskrenkelse antas å falle inn under «fiendtlighet». Mens overtredelse av § 83 er fullbyrdet selv om virkningene ikke inntreffer, krever fullbyrdelse etter § 84 at krig eller fiendtligheter rent faktisk har inntrådt. I motsatt fall kan handlingen bare straffes for forsøk, jf. § 49. Medvirkning er straffbart, og handlinger som

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

foretas i utlandet av en i Norge hjemmehørende person omfattes av norsk jurisdiksjon.

Begge bestemmelser krever forsett, og har en maksimal strafferamme på fengsel i 21 år. Ved overtredelse av § 83 er det minimumsstraff på fengsel i 8 år og etter § 84 fengsel i minst 5 år.

#### 7.4.2 Delutredning VIII

Lund-utvalget foreslår å videreføre reglene i straffeloven 1902 §§ 83 og 84, jf. delutredning VIII side 89–90. Utvalget går inn for at alminnelige overtredelser skal kunne straffes med fengsel inntil 10 år, jf. forslaget til § 17–1, mens grove overtredelser skal kunne straffes med fengsel inntil 21 år, jf. forslaget til § 17–2. Utvalget går dessuten inn for at overtredelsene splittes i henholdsvis vanlig og grov overtredelse. Denne inndelingen følger opp Straffelovkommisjonens forslag i delutredning VII side 147 flg, jf. delutredning VIII side 51–52 og Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 58–59.

Når utvalget foreslår at strafferammen for en vanlig overtredelse settes til fengsel inntil 10 år og for grov overtredelse inntil 21 år, er begrunnelsen dels et ønske om å bidra «til å gi realitet til subsumsjonen av en overtredelse som vanlig eller grov», og at «en overtredelse vanskelig kan tenkes å kvalifisere til 15 års fengsel uten at den må subsumeres som grov».

Sammenlignet med straffeloven 1902 innebærer utvalgets utkast til § 17–1 nr. 4 en nykriminalisering. Bestemmelsen tar sikte på situasjoner der selvbestemmelsesretten vesentlig innskrenkes i forhold til en fremmed stat eller terrororganisasjon. Det må dreie seg om alvorlige begrensninger, det er ikke nok at enkelte handlingsalternativer blir mer byrdefulle.

#### 7.4.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har innvendinger til omfanget av bruken av straff. *Oslo statsadvokatembeter* går imidlertid imot at bestemmelsene inndeles i vanlig og grov overtredelse:

«Etter vårt skjønn er det åpenbart at de forhold som reguleres i § 17-1 i seg selv må være så alvorlige at strafferammen bør være 21 års fengsel. Det er ikke helt enkelt å forstå at den som for eksempel med maktbruk volder fare for innlemmelse av Norge i annen stat eller fare at Norge blir påført i krig, ikke skal kunne straffes med fengsel i 21 år. En er selvsagt enig i at de momenter som er regnet opp i § 17-2 er straffeskjerpene, men etter vårt syn er det støtende å begrense strafferammene på den måte

som er foreslått av utvalget. Særlig blir dette tydelig dersom man sammenholder utvalgets forslag med de strafferammer som for øvrig finnes i straffeloven. Som eksempel kan nevnes straffeloven § 162 eller bestemmelsene i kapittel 19 og 22. En vil derfor foreslå at bestemmelsene i § 17-2 utgår og at strafferammen i § 17-1 settes til 21 års fengsel.»

#### 7.4.4 Departementets vurdering

##### 7.4.4.1 Innledning

Departementet kan uten videre slutte seg til hovedtrekkene i utvalgets forslag. I lys av høringen er det særlig to spørsmål som krever nærmere overveielser. For det første er det grunn til å vurdere om det er behov for å gjøre det straffbart å påføre Norge vesentlige begrensninger i selvbestemmelsesretten. For det andre må det avklares om bestemmelsene om vern av Norges selvstendighet og fred egner seg for en inndeling i vanlig og grov overtredelse, og hva som i så fall skal være strafferammene.

##### 7.4.4.2 Straff for å påføre Norge vesentlige begrensninger i selvbestemmelsesretten

Departementet slutter seg til utvalgets forslag til nykriminalisering, som ingen av høringsinstansene har reist innvendinger mot. Med det trusselbildet en i dag legger til grunn, jf. punkt 7.3.1, er det overtredelser i form av at Norge «påføres vesentlige begrensninger i sin selvbestemmelsesrett» som utgjør den mest realistiske trusselen. Krig, løsrivelse, innlemming og besettelse av den norske stat vil kreve militære ressurser som bare andre stater råder over. I den aktuelle utenrikspolitiske situasjonen er det vanskelig å se hva som skulle utløse slike handlinger, jf. vedlegget til delutredning VIII side 160.

Når det gjelder det å påføre landet vesentlige begrensninger i selvbestemmelsesretten, kan det være tilstrekkelig å true med alvorlige aksjoner mot norske interesser, eventuelt i kombinasjon med enkelte voldelige, men begrensede aksjoner for å understreke at det menes alvor. Er siktemålet å sørge for at norsk utenrikspolitikk i sentrale spørsmål tar en annen retning enn de styrende organer ønsker, for eksempel i spørsmål om hvem Norge skal alliere seg med, hvilke internasjonale organisasjoner vi skal slutte oss til eller hvilke andre stater vi skal ha samkvem med, overtrer gjerningspersonene utvalgets forslag til § 17–1 nr. 4 (§ 111 bokstav d i departementets forslag). Tilsvarende bestemmelser finnes både i den danske

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

og den finske straffeloven. Departementet mener det er påkrevd å innføre en tilsvarende bestemmelse i straffeloven 2005 for at loven skal være tilpasset den nye trusselsituasjonen.

#### 7.4.4.3 Inndelingen i vanlig og grov overtredelse

I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 59 uttaler departementet generelt om gradering av lovbruddene:

«Når det er naturlig og hensiktsmessig å gradere straffebudene etter alvorlighet, gir derfor departementet sin tilslutning til at den sentrale gradering skal fremgå av inndelingen liten, vanlig eller grov overtredelse. En slutter seg også til at det i bestemmelsene om henholdsvis liten og grov overtredelser angis de sentrale momenter av både objektiv og subjektiv karakter som er avgjørende for at handlingen graderes ned eller opp. Slik hovedregelen også er i dag, bør imidlertid momentene i oppregningen verken være nødvendig eller tilstrekkelige. I dette ligger først og fremst at også andre momenter enn dem som er nevnt i oppregningen, kan påvirke graderingen. Men det innebærer også at handlingen ikke nødvendigvis graderes ned eller opp i forhold til vanlig overtredelse selv om en eller flere av de omstendigheter som er nevnt forekommer. Som hovedregel blir derfor de omstendigheter som nevnes, bare sentrale veiledende momenter i en helhetsvurdering.»

Som det fremgår er det ikke gitt at inndelingen av straffebudene i vanlig og grov overtredelse alltid passer. Om det er naturlig å operere med en slik inndeling vil særlig avhenge av to omstendigheter: Er det et slikt spenn i straffverdigheten at det er hensiktsmessig med to forskjellige strafferammer, og er det mulig å peke på konkrete omstendigheter som regelmessig vil bidra til å gjøre overtredelsene grove?

Departementet er enig med Oslo statsadvokatembeter i at overtredelse av straffebudene om Norges sikkerhet og fred alltid vil være alvorlige. Det illustreres ved at den øvre strafferammen både for vanlig og grov overtredelse ligger høyt eller på høyeste nivå. Det er imidlertid ikke gitt at man av den grunn bør operere bare med én straffebestemmelse med strafferamme på fengsel fra 14 dager til 21 år. Bestemmelsene om Norges selvstendighet og fred anvendes naturlig nok meget sjelden. I samsvar med departementets generelle syn på minstestrafte foreslås minstestrafte i straffeloven 1902 §§ 83 og 84 ikke videreført, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 136 flg. og punkt 7.3.7. Men det vil kunne finnes en slik spredning i straffverdigheten at det er hensiktsmessig å operere med

vanlig og grov overtredelse. Også i strafferammene bør det markeres at det er forskjell på straffverdigheten av å avsløre fortrolig økonomisk informasjon som gjerningspersonen mener vil sette en terrororganisasjon i stand til vesentlig å begrense Norges selvbestemmelsesrett gjennom økonomisk press, og gjennom trusler og maktanvendelse å ha bidratt til at en fremmed makt besetter og tar kontrollen over vesentlige deler av Norge. Departementet har også tillagt det vekt at den kriminalisering som nå foreslås, utvider området for det straffbare i ikke uvesentlig grad. Dagens bestemmelser er bare anvendelige når gjerningspersonen kommer til utførelsesstadiet i den handlingen som gir det skadelige resultatet, mens de foreslåtte bestemmelsene også gjør det straffbart å frembringe fare. Slik departementet ser det, vil utvidelsen innebære at det ikke alltid vil være grunn til å åpne for lovens strengeste ordinære straff.

Vurderingen av om det er hensiktsmessig å dele overtredelsene i vanlige og grove, henger også sammen med om det finnes momenter som regelmessig vil bidra til å gjøre handlingen grov. Departementet slutter seg til de omstendighetene som Lund-utvalget har tatt inn i sitt utkast til § 17–2 (som svarer til departementets forslag til § 112), og som dels er knyttet til handlingens følger (særlig alvorlige virkninger for Norge, eller tap eller fare for tap av menneskeliv), midlene som er brukt (våpenmakt eller trusler) og gjerningspersonens fremtredende posisjon. Oppregningen er ikke avgjørende eller uttømmende, men når slike omstendigheter er knyttet til handlinger som i seg selv er meget alvorlige, er det vanskelig å tenke seg at det ikke skulle være mulig å anvende den strengeste fengselsstraffen.

At departementet går inn for å dele overtredelsene i vanlige og grove, avgjør imidlertid ikke hva strafferammen for en vanlig overtredelse bør være. Straffelovkommisjonen har i delutredning VII ikke foreslått bestemmelser om Norges selvstendighet og fred, jf. NOU 2002: 4 side 281–282, men for grovt høyforræderi har kommisjonen foreslått at rammene skal være 15 år og 21 år, jf. side 287. Lund-utvalget har redusert rammen til 10 år fordi «en overtredelse vanskelig kan tenkes å kvalifisere til 15 års fengsel uten at den må subsumeres som grov».

Hvor man skal trekke grensen mellom hva som er vanlig og hva som er grovt, beror på skjønn. Hvilke prinsipper som skal anvendes ved fastsettingen av strafferammer er omhandlet i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) i kapittel 11, se særlig side 130–131. De sentrale momentene er hvilken interesse som

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

er angrepet, resultatet eller virkningen av handlingen, og den utviste skyld.

Om det første momentet – den angrepne interesse – heter det på side 130:

«Strafferammen bør gjenspeile om det dreier seg om angrep på de mest beskyttelsesverdige interesser, som samfunnsordenen eller enkeltpersoners liv, om angrepet gjelder det felles livsgrunnlag (miljøet) eller enkeltpersoners fysiske integritet, eller om det gjelder den psykiske integritet eller økonomiske interesser.»

Som det fremgår likestilles angrep på «samfunnsordenen» med angrep på enkeltpersoners liv (dvs. drap). Bestemmelsene om Norges selvstendighet og fred faller i denne gruppen. Straffelovkommisjonen foreslår at drapshandlingene deles i vanlig og grovt drap, og at strafferammene for disse settes til henholdsvis 15 og 21 år. Departementet er enig i dette, og har som utgangspunkt at de samme rammene bør gjelde for angrep på de mest beskyttelseverdige offentlige interessene. Strafferammen for vanlig overtredelse av bestemmelsen om Norges selvstendighet og fred bør derfor settes til fengsel i 15 år og ikke 10 år, og maksimumsstraffen for grove overtredelser bør være fengsel inntil 21 år, se punkt 7.3.8 og departementets forslag til §§ 111 og 112.

## 7.5 Krenkelse av Norges statsforfatning

I *straffeloven 1902* er angrep på statsforfatningen (høyforræderi) regulert i § 98. Med «rikets statsforfatning» menes både den grunnlovsbestemte statsordningen og annen lovgivning om de konstitusjonelle organenes oppbygging og virkemåte. Handlingen er straffbar uavhengig av om den begås under fredelige forhold, krisesituasjoner eller krig, og anses fullbyrdet på forsøksstadiet.

For at straffbart forsøk skal foreligge, er kravet at statsforfatningen vil bli krenket forholdsvis umiddelbart. Bestemmelsen rammer den som ved ulovlige midler søker å forandre rikets statsforfatning. «Ulovlige midler» omfatter alle andre måter å forandre statsforfatningen på enn dem som er foreskrevet, først og fremst i Grunnloven selv. Den ordinære strafferammen er fengsel fra 5 til 15 år, jf. straffeloven 1902 § 17 bokstav a. Hvis handlingen begås ved bruk av våpenmakt eller i en situasjon hvor det er grunn til å frykte inngrep fra en fremmed makt, kan straffen økes til fengsel inntil 21 år.

Utvalgets forslag til §§ 17–3 og 17–4 viderefører i det vesentlige gjeldende rett, se utredningen

side 90–91. I tråd med sin alminnelige oppfatning foreslår imidlertid utvalget at bestemmelsen bør endres fra å være et skadedelikt som er fullbyrdet på forsøksstadiet, til å være et faredelikt. De vanligste formene for ulovlige forfatningsendringer – maktbruk og trusler – er nevnt i forslaget til lovtekst. Utvalget går inn for å oppheve minimumsstraffen på 5 år og sette maksimalstraffen ned fra 15 til 10 år. Utvalget foreslår også at flere omstendigheter skal kunne lede til at handlingen anses som grov, og dermed gi grunnlag for 21 år fengsel. Både resultatet av angrepet (alvorlige følger for Norge og tap av menneskeliv) og gjerningspersonens stilling er nye omstendigheter i forhold til gjeldende rett.

Straffelovkommisjonen foreslår i delutredning VII side 283–284 at bestemmelsene skal betegnes «høyforræderi». Lund-utvalget følger ikke opp dette. Utvalget finner ikke betegnelsen tilstrekkelig opplysende, blant annet fordi begrepsbruken ikke klart nok markerer forskjellene fra landsforræderi.

Under *høringen* gjør *Oslo statsadvokatembeter* også i forhold til krenkelse av statsforfatningen gjeldende de synspunkter på strafferammene og oppdelingen av lovbruddene i vanlig og grov som er nevnt i punkt 7.4.3. Ut over dette har ikke høringsinstansene merknader til forslaget.

Departementet slutter seg i det alt vesentlige til forslagene i delutredning VIII. Lovbruddene bør ikke betegnes som «høyforræderi», men mer presist «krenkelse av statsforfatningen».

Ved utformingen av bestemmelsen har departementet valgt å sette inn «rettsstridig» i forslaget til § 113. For spørsmålet om å endre bestemmelsen fra å være et skadedelikt til et faredelikt, vises til drøftelsen i punkt 7.4.4.

På ett punkt følger departementet ikke Lund-utvalgets forslag. Med samme begrunnelse som for bestemmelsen om krenkelse av Norges selvstendighet og fred, jf. punkt 7.4.4.3, har departementet kommet til at strafferammen for en vanlig overtredelse bør settes til fengsel inntil 15 år, og ikke 10 år som utvalget foreslår. Maksimumsstraffen for grove overtredelser bør settes til fengsel inntil 21 år, jf. forslaget til § 114.

## 7.6 Angrep på de høyeste statsorganer

Den sentrale bestemmelsen i *straffeloven 1902* er § 99, som fikk sin nåværende form ved lov 28. juli 2000 nr. 73, jf. Ot.prp. nr. 40 (1999–2000). Bestemmelsen rammer den som med ulovlige midler forsøker å hindre de konstitusjonelle organer i å

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

utføre sin virksomhet, men uten at det tilsiktes noen forfatningsendring. Med konstitusjonelle organer menes etter bestemmelsen Stortinget i plenum samt Lagtinget og Odelstinget, men ikke komiteene eller Stortingets administrasjon. Etter lovendringen i 2000 er det klart at Kongen og regjeringens virksomhet vernes ikke bare i statsråd, men også i forberedende statsråd og regjeringsskonferanser, jf. Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) side 105. Av domstolene er det bare Høyesteretts virksomhet som omfattes. Virksomhet omfatter både myndighetsutøvelse og mer forretningspregede gjøremål. En nyskaping ved lovendringen i 2000 var at vernet ble utvidet til å omfatte enkeltmedlemmer av regjeringen, Stortinget og Høyesterett når vedkommende opptrer som representant for organet. Handlingen er fullbyrdet selv om vedkommende person eller organ ikke gir etter for presset. Strafferammen er fengsel i 14 dager til 15 år, men den heves til 21 år hvis det er brukt våpenmakt eller gjerningspersonen har utnyttet frykt for inngrep fra en fremmed makt.

Fordi straffeloven 1902 § 99 nylig er endret, foreslår *Lund-utvalget* (delutredning VIII side 92) i det alt vesentlige å videreføre bestemmelsen med det innhold den fikk i 2000. Men også her foreslås det å gjøre bestemmelsen om fra et skadedelikt som er fullbyrdet på forsøksstadiet, til et faredelikt. Også forsøk på å fremkalle fare vil være straffbart etter forslaget til § 17–5.

Utvalget foreslår å dele bestemmelsen opp i vanlig og grov overtredelse. Vanlig overtredelse skal kunne straffes med fengsel i 14 dager til 10 år. Grov overtredelse skal etter forslaget kunne straffes med fengsel inntil 21 år, og skilles ut til en egen bestemmelse, se forslaget til § 17–6. I vurderingen av om den skal få anvendelse, skal det særlig legges vekt på om handlingen har hatt særlig alvorlige virkninger for Norge, om den er begått ved bruk av våpenmakt, under utnyttelse av frykt for inngrep fra fremmed stat eller under trussel om dette, om gjerningspersonen tilhører de organene som vernes eller tilhører landets øverste militære ledelse, eller om handlingen har medført tap eller fare for tap av menneskeliv. Sammenlignet med gjeldende rett utvider dette hvilke forhold som især kan lede til en forhøyet strafferamme.

I *høringen* gjør *Oslo statsadvokatembeter* også her gjeldende synspunktene på strafferammene og oppdelingen av lovbruddene i vanlig og grov som nevnt foran i punkt 7.4.3. Ut over dette har ingen av høringsinstansene merknader til bestemmelsene om angrep på de høyeste statsorganer.

Departementet slutter seg til forslaget fra *Lund-utvalget* om å videreføre hovedinnholdet i

straffeloven 1902 § 99 slik bestemmelsen lyder etter lovendringen i 2000, men at den bør endres fra å være et skadedelikt til å bli et faredelikt som fullbyrdes på forsøksstadiet. Departementet går dessuten inn for å likestille å «hindre» med å «påvirke». Når siktemålet er å beskytte alt arbeid i regjeringen, er det dessuten naturlig å erstatte «Statsrådet» med «regjeringen».

Ved Stortingets vedtak 20. februar 2007 om endringer i blant annet Grunnloven § 49 er inndelingen i Odelsting og Lagting som avdelinger av Stortinget opphevet med virkning fra 1. oktober 2009. Fra dette tidspunktet vil det ikke lenger være aktuelt å nevne Stortingets avdelinger særskilt i straffebestemmelsen. Departementet går imidlertid inn for å justere lovteksten på dette punktet allerede nå, selv om det ikke utelukkes at straffeloven 2005 settes i kraft tidligere enn 1. oktober 2009. Ettersom Odelstinget og Lagtinget har sine funksjoner som en del av Stortinget, legger departementet til grunn at de vil falle inn under det straffettslige vern for Stortinget etter denne bestemmelsen så lenge inndelingen består, selv om alternativet «Stortingets avdelinger» ikke blir nevnt særskilt.

Det bør fortsatt være slik at en krenkelse av enkeltmedlemmer av Stortinget og regjeringen med det formål å hindre deres virksomhet som sådan, er å anse som krenkelse av de konstitusjonelle myndigheter. Å verne slike medlemmer bidrar til å beskytte demokratiet. At det er et tilstrekkelig vilkår for straff at det oppstår fare for at de hindres eller påvirkes i sin virksomhet, betyr at det er straffbart for eksempel å utøve vold eller sette frem trusler som er egnet til psykisk eller fysisk å hindre eller påvirke dem i deres virksomhet.

Når det gjelder medlemmene av Høyesterett, er det på grunn av andre lovendringer ikke like opplagt at det særskilte vernet av enkeltmedlemmer bør opprettholdes. Vold, trusler og annen rettsstridig atferd som er rettet mot dommere og andre aktører i rettsvesenet, og som er egnet til å påvirke dommeren til å foreta eller unnlate en handling i tilknytning til en straffesak eller sivil sak, rammes også av bestemmelsen om motarbeiding av rettsvesenet i straffeloven 1902 § 132 a som departementet vil foreslå videreført i straffeloven 2005, jf. forslagene til §§ 157–159. Spørsmålet om bestemmelsene kan anvendes samtidig (i konkurrens) har vært overlatt til praksis. Departementet har vurdert om konkurrensspørsmålet nå bør løses i loven, og i så fall om det er grunnlag for å benytte bestemmelsene i konkurrens, eller om konkurrens bør utelukkes.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Tyngdepunktet i straffeloven 1902 § 99 og forslaget til §§ 115 og 116 er vernet av virksomheten til de konstitusjonelle organer. Den som truer med å sprengre Høyesteretts bygning i luften, hindrer Høyesteretts virke, og vil rammes av forslaget til § 115. Bestemmelsen om motarbeiding av rettsvesenet har på sin side aktørene i fokus, og selve institusjonen «domstolen» er ikke vernet. En trussel om å sprengre rettsbygningen til en tingrett eller lagmannsrett kan skjære klar av bestemmelsen om motarbeiding av rettsvesenet, dersom trusselen ikke retter seg mot en aktør. Men ofte vil trusselen være motivert i domstolens behandling av en konkret sak, enten for å påvirke dommeren eller som hevn for en avgjørelse, og da vil forholdet rammes av straffeloven 1902 § 132 a. Vernet som følger av de to regelsettene vil med andre ord ofte være overlappende. Det er vanskelig å se tilfeller der en dommer i Høyesterett bare er vernet av straffeloven 1902 § 99 og ikke også av straffeloven § 132 a, mens det kan tenkes tilfeller der forholdet rammes av § 132 a, men ikke av § 99 – for eksempel fordi trusselen er en hevn, og ikke egnet til å påvirke. Spørsmålet er om det i tilfeller av trusler mot en enkelt dommer i Høyesterett kan identifiseres interesser som ikke blir ivaretatt om en bare anvender § 132 a.

Det kan hevdes at trusler mv. rettet mot den enkelte dommer i Høyesterett gjerne vil være knyttet til avgjørelsen av en enkelt sak, og at preget av angrep på konstitusjonen derfor jevnt over vil være svakt. Høyesteretts avgjørelser i enkeltsaker er imidlertid endelige og retningsgivende på en måte som avgjørelsene til andre domstoler ikke er. Dette tilsier etter departementets mening at høyesterettsdommere fortsatt bør kunne nyte et dobbelt vern i tilfeller der de hindres i sin virksomhet og trusselen mv. har et minimum av tilknytning til den spesielle funksjonen høyesterettsdommere har. Et eksempel på dette kan være at en høyesterettsdommer blir truet fordi hun ifølge gjerningspersonen konsekvent dømmer for mildt i straffesaker, eller er for statsvennlig i skattesaker, og på den måten bidrar til å forme rettsutviklingen i en retning den som fremsetter truslene er misfornøyd med. Etter departementets syn bør vernet av den enkelte høyesterettsdommer i straffeloven § 99 videreføres i forslaget til § 115, og bestemmelsen bør etter omstendighetene kunne anvendes sammen med bestemmelsen i straffeloven 2005 som viderefører § 132 a om motarbeiding av rettsvesenet. Samtidig kan tilknytningen mellom trusselen og stillingen som høyesterettsdommer – og ikke bare dommer – variere så meget at det er lite hensiktsmessig å lovregulere konkurransspør-

målet. Dette bør derfor fortsatt overlates til domstolene i den enkelte sak.

Riksrettens sammensetning er vesentlig endret ved Stortingets vedtak 20. februar 2007 om endringer i blant annet Grunnloven § 86. Departementet finner imidlertid ikke at dette foranlediger noen endring i det strafferettslige vern for Riksretten.

*Lund-utvalget* har foreslått at strafferammen for vanlig overtredelse bør settes til fengsel inntil 10 år, det samme som for lovbrudd mot rikets selvstendighet og mot statsforfatningen. *Departementet* går der inn for at strafferammen bør være fengsel inntil 15 år. Selv om også det å hindre virksomheten til de konstitusjonelle organer er en alvorlig straffbar handling, krenker den ikke like vitale og grunnleggende interesser som angrep på rikets selvstendighet og rikets statsforfatning. I overført betydning er det ikke rikets «liv» som står på spill, men dets «helbred». En hensiktsmessig gradering av de vernede interessene innebærer at departementet slutter seg til Lund-utvalgets forslag om en øvre strafferamme på 10 år.

*Utvalget* foreslår at et angrep på de høyeste statsorganers virksomhet er grovt når de samme omstendigheter som nevnt i forslaget til § 112 foreligger. Departementet slutter seg til dette, og til at strafferammen i slike tilfeller bør være fengsel i 21 år.

## 7.7 Inngrep overfor andre samfunnsinstitusjoner

*Straffeloven 1902 § 99 a* retter seg mot den som med bruk av våpenmakt eller under utnyttelse av frykt for inngrep av en fremmed makt hindrer offentlige myndigheter i deres virksomhet, eller begår alvorlige inngrep mot offentlige tjenestemenn, pressen, foreninger eller institusjoner eller for øvrig setter betydelige samfunnsinteresser i fare, eller som medvirker hertil. Brudd på bestemmelsen straffes med fengsel fra 5 til 21 år. Den er etter det departementet kjenner til ikke anvendt i praksis. Bestemmelsen ble tilføyd straffeloven i 1950 og må forstås på bakgrunn av den betydelige engstelse for innblanding av fremmede makter som hersket på den tid, og som ble forsterket av interne politiske motsetninger i Norge, jf. Ot.prp. nr. 79 (1950) side 48.

Med offentlig myndighet menes myndigheter på lavere nivå enn de konstitusjonelle, for eksempel forvaltningen, politiet og domstolene unntatt Høyesterett. Det straffbare er å hindre virksomheten. Det stilles ikke noe krav til hvor hindret den

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

blir. Ved inngrep mot offentlige tjenestemenn, pressen, institusjoner eller foreninger er det imidlertid krav om at det kan karakteriseres som alvorlig. I dette ligger at de utsettes for inngrep som leder til at de ikke eller bare med betydelige vanskeligheter kan oppfylle sin oppgave. Når bestemmelsen avsluttes med «eller for øvrig setter betydelig samfunnsinteresser i fare» kan det tyde på at inngrepene for å være straffbare generelt må være av en slik art at betydelige samfunnsinteresser forstyrres. Forarbeidene gir imidlertid ikke støtte for en slik forståelse, og spørsmålet er ikke avklart i praksis.

Overgrep som nevnt ovenfor er straffbare etter § 99 a først og fremst når de begås med bruk av våpenmakt, som skal forstås som organisert bruk av skytevåpen. Dessuten vil inngrepene være straffbare uansett hvilke midler som brukes (makt, trusler mv.) hvis de skjer ved å utnytte en frykt for innblanding fra en fremmed stat.

*Lund-utvalget* foreslår en bestemmelse som dels innskrenker og dels utvider virkeområdet i forhold til straffeloven 1902 § 99 a, jf. utredningen side 92–94 med forslag til § 17–7. Utvidelsen består i at det ikke lenger skal stilles krav til hvilke midler som tas i bruk. Det eneste vilkåret er at inngrepet begås med en organisert bruk av makt, dvs. at lovbruddet begås av flere og etter en plan. Innskrenkingen er knyttet til at inngrepet må rette seg mot «viktige samfunnsinstitusjoner», og at det særlige vern som følger av bestemmelsen bare inntre når viktige samfunnsinteresser settes i fare. I tillegg foreslås strafferammen justert ned til fengsel inntil 6 år for en vanlig overtredelse og inntil 15 år for grov overtredelse, jf. forslaget til § 17–8.

Under høringen går *Oslo statsadvokatembeter* også her imot å dele opp lovbruddene i vanlig og grovt brudd, og foreslår at straffeloven 1902 § 99 a videreføres i straffeloven 2005.

*Norges Røde Kors* fremholder at FN-personell og personer i humanitære organisasjoner stadig oftere utsettes for angrep i krig og internasjonale konflikter. Norge har ratifisert FN-konvensjonen 9. desember 1994 om beskyttelse av FN-personell, og FNs sikkerhetsråd har i resolusjon nr. 1502/2003 understreket at medlemslandene er forpliktet til å beskytte FN-personell og humanitære organisasjoner. Norges Røde Kors mener derfor at FN-personell og personell i humanitære organisasjoner bør gis et særskilt vern i straffeloven. Siden angrep på disse gruppene er nevnt i Roma-vedtektene art. 8 bokstav b iii) og bokstav e iii) mener organisasjonen det er mest naturlig å ta beskyttelsen inn i et

kapittel i straffeloven 2005 om krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten. Alternativt kan FN-personell og humanitære hjelpearbeidere nevnes i bestemmelsen om inngrep mot viktige samfunnsinstitusjoner.

Departementet slutter seg i hovedsak til forslaget fra Lund-utvalget. Vernet av samfunnsinstitusjoner mot inngrep bør være avhengig av at institusjonen er viktig, og at inngrepet er av en slik karakter at det setter betydelige samfunnsinteresser i fare.

Lund-utvalget oppstiller i tillegg som et generelt vilkår for straff at inngrepet har et organisert preg, dvs. at det er forøvet av flere personer etter en plan. Departementet er enig i at enkeltstående inngrep som blir begått av enkeltpersoner sjelden vil sette betydelige samfunnsinteresser i fare. Dette kan likevel ikke helt utelukkes, og hvis det først inntre, bør handlingen kunne straffes etter forslaget til § 117 dersom virkemidlet er alvorlig nok. Departementet foreslår derfor at den som ved bruk av vold, makt eller trusler rammer en viktig samfunnsinstitusjon slik at det setter betydelige samfunnsinteresser i fare, skal kunne straffes etter forslaget til § 117 selv om inngrepet ikke er organisert. Dersom inngrepet er organisert, og vilkårene for straff for øvrig er oppfylt, bør det kunne straffes uansett hva slags rettsstridig middel som er benyttet.

Departementet er enig med Norges Røde Kors i at et eventuelt særskilt vern av FN-personell og personell i hjelpeorganisasjoner bør inntas i kapitlet om krigsforbrytelser mv. Som nevnt i høringsuttalelsen har Roma-vedtektene allerede bestemmelser om dette. Også et annet forhold taler for å plassere bestemmelsene i kapitlet om krigsforbrytelser. Det vil gi norske rettshåndhevende myndigheter universell jurisdiksjon, jf. straffeloven 2005 § 5 tredje ledd jf. første ledd nr. 2. I overskuelig fremtid må en regne med at angrep på FN-personell og hjelpearbeidere først og fremst vil skje i utlandet.

Handlingene i utkastet til §§ 117 og 118 er alvorlige, men rammer ikke like grunnleggende offentlige interesser som angrep rettet mot Norges selvstendighet og fred, statsforfatning og de konstitusjonelle organer. Departementet er enig med Lund-utvalget i at dette bør reflekteres i strafferammen, og slutter seg til at en vanlig overtredelse bør kunne straffes med fengsel inntil 6 år og en grov med fengsel inntil 15 år.

Forslaget til §§ 117 og 118 må ses i sammenheng med og suppleres av forslaget til § 192 om straff for anslag mot infrastrukturen.

## 7.8 Landssvik

### 7.8.1 Gjeldende rett

Hovedbestemmelsen om landssvik i straffeloven 1902 er § 86, som fikk sin kasuistiske utforming ved lovrevisjonen i 1950, jf. Ot.prp. nr. 79 (1950) side 42. I tillegg er §§ 86 a og 86 b av betydning. Paragraf 86 a strafflegger grov uaktsom overtredelse av § 86, og § 86 b likestiller landssvik under okkupasjon med landssvik i krig. Også §§ 87 og 88 inneholder spesialbestemmelser om handlinger som i krigstid vil svekke landets motstandsevne. Ved siden av bestemmelsene i straffeloven 1902 inneholder den militær straffelov 22. mai 1902 nr. 13 i kapittel 8 flere bestemmelser som rammer landssvikhandlinger forøvet av krigsmenn.

Det sentrale i § 86 er at visse handlinger regnes som særlig straffverdige når de begås i krig eller i situasjoner som lovverket likestiller med krig, som for eksempel når det er besluttet mobilisering, det er innledet kamphandlinger mot Norge, besettelse eller okkupasjon (uten kamp), eller når handlingen er begått med krig for øye.

Ved lovendringen i 1950 fikk § 86 en kasuistisk utforming, men fellestrekket ved handlingene som er regnet opp i første ledd nr. 1–9 fremgår av nr. 10, som rammer den som på annen måte rettsstridig yter fienden bistand mot Norge eller svekker Norges motstandskraft. Alternativene i nr. 1–9 er de mest sentrale måter å yte fienden bistand på, slik man så det etter erfaringene fra krigen 1940–45 og den spente etterkrigstiden.

Nr. 1 omfatter militær bistand til fienden i form av våpenbruk eller deltakelse i militære operasjoner, enten i Norge eller utlandet.

Nr. 2 gjelder spionasje og etterretningsevne i krigstid mv. Det straffbare er å skaffe fienden opplysninger som er av betydning ved militære operasjoner.

Nr. 3 gjelder sabotasje-handlinger som svekker Norges motstandsevne.

Nr. 4 rammer det å opphisse (sterkt ensidig og overdrevet argumentasjon) eller forlede (uriktig eller sterkt ensidig redigert informasjon) andre til troløshet, dvs. å slutte seg til eller tjene en fiende. Det andre alternativet er propagandavirksomhet for fienden, og det tredje er å utbre uriktige eller villedende opplysninger som er egnet til å svekke folkets motstandsvilje.

Nr. 5 gjelder medlemskap eller støtte til parti eller organisasjon som virker til fordel for fienden. Det som rammes er å stifte, gå inn i, delta aktivt i eller yte økonomisk støtte av betydning for partiet eller organisasjonen.

Nr. 6 gjelder angiveri som medvirker til at noen blir frihetsberøvet eller lider overlast, for eksempel trakassering eller skadeverk, på grunn av handlinger fra fienden eller organisasjon som virker til fordel for fienden.

Nr. 7 gjør det klart at en oppfordring til, beslutning om eller deltakelse i ulovlig arbeidskonflikt eller boikott i krigstid mv., som er av et slikt slag eller omfang at det svekker Norges motstandsevne, anses som bistand til fienden.

Nr. 8 rammer den som på utilbørlig måte deltar i administrasjonen av okkupert norsk område. Det utilbørlige vil gjerne bestå i å tre inn i nye eller modifiserte stillinger som primært skal tjene okkupasjonsmaktens interesser, eller utføre arbeidet i ordinære stillinger på en slik måte at det i vesentlig grad fremmer fiendens interesser.

Nr. 9 retter seg mot økonomisk landssvik. Hva som rammes vil påvirkes av hvilken innstilling de lovlige myndighetene inntar til ervervsvirksomheten, og på gjerningspersonens innstilling, dvs. om vedkommende bevisst har gått inn for å tjene penger på fienden til fortrenghet for norske interesser.

Nr. 10 retter seg mot annen rettsstridig bistand til fienden enn dem som er regnet opp i nr. 1–9. Bestemmelsen gjør det også klart at handlinger av det slag som er nevnt i nr. 1–10 straffes som landssvik også når de er rettet mot et land som Norge har en formell forsvarsallianse med eller et land som deltar i krigen mot den samme fiende.

Skyldkravet er forsett, men etter § 86 a er også grovt uaktsomme overtredelser straffbare. Strafferammen er fra 3 til 21 års fengsel, med mindre forholdet er av underordnet betydning, jf. første ledd annet punktum. Ved grov uaktsom overtredelse er straffen fengsel inntil 5 år.

### 7.8.2 Delutredning VIII

Lund-utvalget har i delutredning VIII side 94–100 foreslått å forkorte og forenkle reglene om landssvik, jf. forslaget til § 17–9. Utvalget foreslår at bestemmelsen skal komme til anvendelse i krig, under en væpnet konflikt eller ved okkupasjon. For krig vises det til det folkerettslige begrep «krig» som etter hvert har fått et funksjonelt innhold. Forståelsen påvirkes av om det er naturlig, ut fra de interesser det aktuelle regelverket skal beskytte, å anse at en krigstilstand foreligger. Men ettersom det foreslås at reglene om landssvik også skal gjelde ved «væpnet konflikt», er det etter utvalgets oppfatning ikke like nødvendig å avgrense krigsbegrepet helt eksakt. En «væpnet konflikt» foreligger når kamphandlingene er så begrenset at det ikke er krig i folkerettslig forstand, eller fordi partene i



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

konflikten ikke aksepterer at det foreligger en krigstilstand, eller hvor kamphandlingene ikke er av en internasjonal karakter, for eksempel frigjøringskamp. Tilfeller hvor det internasjonale samfunn benytter militær makt i fredsbevarende øyemed, betegnes gjerne som «væpnet konflikt», og Genève-konvensjonene avgrenser sitt virkeområde ved bruk av begrepet.

Lund-utvalget foreslår ikke å videreføre begrepene «krigstid» og «krigstid for øye». I stedet foreslår utvalget at bestemmelsen skal kunne anvendes når det foreligger «overhengende fare» for krig, væpnet konflikt eller okkupasjon.

Utvalget foreslår å forlate den kasuistiske oppregningen i § 86. Det straffbare skal bestå i å yte bistand til fienden eller okkupasjonsmakten, eller svekke Norges forsvarsevne, eventuelt forsvarsevnen til land Norge er alliert eller i kampanje med. Forslaget svarer langt på vei til straffeloven 1902 § 86 første ledd nr. 10. Bistand eller svekkelse av forsvarsevnen er selvstendige alternativer, og bistand til fienden vil være straffbart landssvik selv om handlingen ikke svekker forsvarsevnen. Grensen for hva som er straffbart bør avgjøres ut fra en konkret vurdering av om det er naturlig å betegne virksomheten som bistand til fienden eller okkupasjonsmakten. Ved alternativet svekket forsvarsevne er handlingen først fullbyrdet når svekkelsen har inntrådt, og bestemmelsen er her et skadedelikt.

Utvalget foreslår at strafferammen settes til fengsel i 15 år for vanlig overtredelser. Når vilkårene for å anse overtredelsen for grov er oppfylt, foreslår utvalget at det skal kunne idømmes fengsel inntil 21 år.

Utvalget foreslår at bestemmelsen bare skal være straffbar i forsettlig form, og følgelig at straffeloven 1902 § 86 a ikke videreføres. Paragraf 86 b er inkorporert i utvalgets lovforslag. De spesielle bestemmelsene i §§ 87 og 88 foreslås opphevet, og det samme gjelder landssvikbestemmelsene i den militære straffelov, jf. punkt 7.12.

### 7.8.3 Høringsinstansenes syn

*Utenriksdepartementet, Generaladvokaten, Oslo statsadvokatembeter, Norges Røde Kors og KROM* har uttalt seg om landssvikbestemmelsene.

Flere av høringsinstansene har uttalt seg om når bestemmelsen om landssvik bør komme til anvendelse. *Utenriksdepartementet* støtter utvalgets forslag, men understreker at det folkerettslige krigsbegrepet ikke alltid er anvendelig i nasjonale strafferettslige bestemmelser, hvor begrepet må gis et internrettslig innhold.

Ut fra de verdier bestemmelsen om landssvik skal beskytte, spør *Generaladvokaten* om de fredsbevarende eller fredsopprettende utenlandsaksjoner som Norge har vært involvert i de senere år, er av en slik karakter at for eksempel svekkelse av evnen til å gjennomføre en slik aksjon bør gi grunnlag for landssviktiltale.

*Norges Røde Kors* peker på at «væpnet konflikt» etter ordlyden åpner for bruk av landssvikbestemmelser også ved interne konflikter i Norge, og foreslår at begrepet endres til «internasjonal væpnet konflikt».

*KROM* ønsker ikke at landssvikbestemmelsen fortsatt skal ramme handlinger som skader forsvarsevnen til en alliert eller et land Norge er i kampanje med, fordi nye alliansestructurer og forsvars- og angrepsstrukturer gjør en stadig mer globalisert verden mer kompleks enn under den 2. verdenskrig og den «kalde krigen». Det fremholdes videre at enkelte kriger som Norge blir deltaker i, kan gjøre det urimelig å vurdere motstand mot en supermakts krigføring som «landssvik» selv om Norge er alliert med supermakten.

*Oslo statsadvokatembeter* er også for landssvik uenig i at overtredelsene bør graderes i vanlig og grov. Man er også skeptisk til at bestemmelsen gjøres mindre presis ved at den kasuistiske formen forlattes. Oslo statsadvokatembeter mener dessuten at selve betegnelsen «landssvik» er uheldig, i det flere av bestemmelsene om «rikets sikkerhet» kan omfattes av dette begrepet. Det foreslås i stedet følgende overskrift til bestemmelsen: «Bistand til fienden under krig eller ved stor fare for krig».

### 7.8.4 Departementets vurdering

#### 7.8.4.1 Begrepsbruk mv.

Lovreguleringen av landssvik reiser to hovedspørsmål. For det første må det i lys av hørings spørres om når – dvs. under hvilke forhold – bestemmelsene om landssvik skal være anvendelige? (se 7.8.4.2). Dernest må det tas stilling til om de bør utformes med generelle kriterier eller som i dag inneholde en kasuistisk oppregning av de mest sentrale formene for landssvik (se 7.8.4.3). Det er en viss sammenheng mellom spørsmålene fordi det er lettere å tilpasse virkeområdet til en kasuistisk utformet bestemmelse.

Departementet er ikke uenig i at flere av forholdene som rammes av bestemmelsene i kapitlet her rent filologisk kan karakteriseres som et svik mot landet, og således som landssvik, slik Oslo statsadvokatembeter peker på. Det er likevel ingen tvil om at både i alminnelig språkbruk og mer spesifikke juridiske sammenhenger er bistand eller støtte til

en fiende under krig gjerne betegnet som landssvik. Etter departementets oppfatning er det også blant befolkningen en slik alminnelig forståelse av hva som ligger i begrepet «landssvik» at bruk av det i overskriften formidler et tilstrekkelig klart budskap om hva straffebudet regulerer.

Hvilken betegnelse som skal brukes på bistandshandlinger til fordel for fienden, henger sammen med hvilke konfliktsituasjoner bestemmelsen kommer til anvendelse på. Skal bestemmelsen også brukes på bistandshandlinger til fienden når norske styrker deltar i fredsbevarende eller fredsopprettende internasjonale oppdrag, passer betegnelsen «landssvik» dårlig, jf. punkt 7.8.4.2. Med den begrensningen i bestemmelsens anvendelsesområde som nå foreslås, har departementet beholdt den innarbeidede betegnelsen «landssvik» framfor det mer nøytrale «bistand til fienden».

Departementet følger også opp utvalgets forslag om å dele landssvikbestemmelsene i vanlige og grove overtredelser. Skulle landet komme i en situasjon hvor det blir aktuelt å strafforfølge et ikke ubetydelig antall borgere for landssvik, vil en trolig gjøre samme erfaring som under rettsoppgjøret i perioden 1945–50, nemlig at de straffbare handlingene varierer betydelig i straffverdighet. En strafferamme på 14 dager til 10 år for vanlig landssvik vil stort sett være egnet til å favne dette spennet. Men etter departementets oppfatning er det kanskje nettopp i forhold til landssvikhandlinger det er behov for en egen bestemmelse om grov overtredelse. Ikke minst angiververksomhet som resulterer i henrettelser eller omfattende tortur, eller viljen til med våpenmakt å løpe fiendens ærend, er handlinger som angriper de kjerneverdier en nasjon er avhengig av i slike skjebnetimer. For slike handlinger bør derfor lovens ordinære maksimalstraff kunne anvendes, jf. forslaget til § 120, mens den ordinære landssvikbestemmelsen har en strafferamme på fengsel inntil 10 år, se forslaget til § 119.

#### 7.8.4.2 I hvilke konflikter skal bestemmelsene anvendes?

Et sentralt trekk ved landssvikbestemmelsene er at handlinger som ellers er straffrie eller bedømmes som ulovlig etterretningsevne, skadeverk, tvang eller trusler, i krigs- eller konfliktsituasjoner undergis en strengere strafferettslig vurdering. Dette skiller landssvikbestemmelsene fra de øvrige lovbruddene i kapitlet, hvor straffbarheten ikke påvirkes av om handlingene er begått i fredstid eller når landet er i krig mv. Som påpekt av

Generaladvokaten under høringen innebærer dette at bestemmelsen bare bør komme til anvendelse i situasjoner hvor de vernede interessene reelt er truet. Det har imidlertid vist seg vanskelig å utforme kriterier for en slik avgrensning. Hvilke handlinger som bør bedømmes som landssvik, varierer med de ulike konfliktsituasjonene.

Slik departementet ser det, bør det ikke være den samme atferd som rammes av landssvikbestemmelsen når Norge sammen med andre land deltar i en fredsopprettende militære operasjon i land fjernt fra norsk territorium, som når Norge under en krig er besatt av en fremmed makt. Selv om man også i den første situasjon står overfor en fiende, er det neppe naturlig at den som i Norge med glød agiterer for denne fiendens sak skal straffes for landssvik, mens man neppe vil være i tvil om rettmessigheten av en slik strafforfølgning hvis det samme skjer når fienden har besatt Norge. På den annen side vil direkte sabotasje mot norsk militært materiell eller formidling av militære hemmeligheter som setter norske styrkers liv i fare, av mange bli ansett som handlinger som bør straffes som landssvik selv om de finner sted under en væpnet konflikt i fjerne himmelstrøk.

En presisering av bestemmelsen om bistand til fienden lar seg enkelt utforme. Bestemmelsen skal bare komme til anvendelse når landet er i krig eller involvert i en væpnet konflikt med en *ytre* fiende. Hvis den væpnede konflikt pågår mellom regulære norske styrker og en opprørshær, vil handlinger til støtte for opprørerne rammes av andre bestemmelser, for eksempel som medvirkning til at noen del av Norge løsrives med makt, jf. forslaget til § 111. Som foreslått i høringsuttalelsen fra Norges Røde Kors bør det av landssvikbestemmelsen fremgå at den bare kommer til anvendelse når Norge er involvert i en internasjonal væpnet konflikt. Begrepet «internasjonal» er her brukt i motsetning til en intern væpnet konflikt i Norge. Det vil også omfatte de tilfeller hvor norske styrker i FN eller NATO-regi deltar i fredsopprettende oppdrag, enten den konflikt som styrken settes inn i pågår mellom grupperinger i samme stat, eller mellom ulike stater.

Ut over dette er det ikke gitt hvor vidt virkeområde bestemmelsen bør ha. En mulig løsning er å la den favne om alle tilfeller der Norge deltar i krig eller en internasjonal væpnet konflikt, men overlate til domstolene å avgjøre hvilken atferd som skal regnes som rettsstridig og dermed straffbar bistand til fienden når konflikten er fjernt fra riket og ikke dreier seg om norske interesser. Alternativet er å begrense det saklige virkeområdet til tilfeller hvor Norge er i formell krig eller hvor en inter-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

nasjonal væpnet konflikt foregår på norsk territorium, eller hvor det er overhengende fare for en slik krig eller konflikt.

I valget mellom de to løsningene er det viktig å understreke at en begrensning av anvendelsesområdet for landssvikbestemmelsen til for eksempel å gjelde de tilfeller hvor Norge er i krig, er okkupert eller hvor internasjonale væpnede konflikter direkte berører norsk territorium ikke vil innebære at den atferd som i dag rammes av bestemmelsen om landssvik, vil bli avkriminalisert. Flere handlinger som i § 86 er spesifisert som landssvikshandlinger, er utenfor krigstid straffbare etter andre bestemmelser. Endel andre handlinger som kritiske ytringer om regjeringens opptreden og disposisjoner, og eller tilsvarende positive om fienden, er derimot straffbare først når de er forøvet i en situasjon hvor landssvikbestemmelsen kan anvendes. Allerede da landssvikbestemmelsen i straffeloven 1902 § 86 ble revidert i 1950 og fikk sin kasuistiske form, var det klart at en og samme ytring kunne bli bedømt som en rettmessig frimodig ytring eller som straffbart landssvik avhengig av hvor sterkt konflikten berørte Norge, jf. Ot.prp. nr. 79 (1950) side 11:

«Og det er klart at målestokken må bli strengere på besatte områder, hvor landets lovlige myndigheter er forhindret fra å komme til orde, enn på ubesatt område, hvor en også i krigstid må forsøke å opprettholde så høy grad av ytringsfrihet som lar seg forene med krigsanskningene.»

Som ledd i vurderingen av hvor omfattende det saklige virkeområdet til bestemmelsen bør være, har departementet vurdert i hvilken grad de enkelte former for landssvik som er listet opp i § 86 også rammes av andre bestemmelser:

Nr. 1: For disse handlingene – å gå i fiendens krigstjeneste mot Norge – finnes det ingen alternative bestemmelser. Er situasjonen først anerkjent som krig eller væpnet konflikt, vil handlinger utført som ledd i krigføringen heller ikke kunne straffes som legemskrenkelses. Å rekruttere mannskaper til fremmed krigstjeneste er imidlertid straffbart etter straffeloven 1902 § 133, som foreslås videreført i § 128.

Nr. 2 om å skaffe fienden opplysninger vil derimot utenfor landssviktilfellene være straffbar etter rettningsvirksomhet. At slik virksomhet drives til fordel for en formell fiende under en væpnet konflikt kan tillegges vesentlig vekt i straffutmålingen.

Nr. 3 vil utenfor landssviksituasjonene normalt rammes av bestemmelsene om skadeverk eller anslag mot infrastruktur mv.

Nr. 4: De handlinger som er omhandlet her vil bare i begrenset utstrekning være kriminalisert utenfor de situasjoner hvor landssvikbestemmelsene er anvendelige. Det samme for nr. 5 om stiftelse, deltakelse eller støtte til parti eller organisasjon som virker til fordel for fienden.

Nr. 6 gjelder angiveri som leder til frihetsberøvelse. Utenfor virkeområdet for § 86 kan slik atferd straffes som medvirkning til frihetsberøvelse, jf. straffeloven 1902 § 223 slik den lyder etter lovendringen 4. juli 2003 nr. 78.

Utenfor situasjoner hvor landssvikbestemmelsen anvendes, vil det å oppfordre til eller delta i ulovlig arbeidskamp ikke være straffbart. Straffeloven 1902 § 140 – oppvigleribestemmelsen – vil derfor ikke være noe straffalternativ til nr. 7.

Nr. 8 gjelder deltakelse i administrasjonen av okkupert norsk område, men må etter nr. 10 også gjelde utilbørlig deltakelse i administrasjonen av en alliertes landområde som er blitt okkupert. Vi har ikke andre bestemmelser som gjør det straffbart å delta i administrasjonen av områder som er okkupert, for eksempel i en konflikt som Norge ikke er part i.

Utenfor krigssituasjonen er det ikke bestemmelser som hindrer nordmenn å delta i ervervsvirksomhet med fremmede stater, jf. nr. 9. Unntak gjelder for oppfølging av FN-vedtak som pålegger medlemslandene økonomiske sanksjoner, slik for eksempel tilfellet tidligere var med Sør-Afrika og «Rest-Jugoslavia», jf. nå lov 27. april 2001 nr. 14 om iverksettning av internasjonale, ikke-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensning av økonomisk eller annen samkvem med tredjestatar eller rørsler. I den grad Norge er engasjert i fredsopprettende oppdrag i områder som er omfattet av slike sanksjoner, kan ervervsvirksomhet med «fienden» være straffbart.

Gjennomgåelsen viser at når en gjør unntak fra direkte krigstjeneste for fienden, vil de alvorligste landssvikshandlingene som spionasje, sabotasje og angivervirksomhet til fordel for fienden, være straffbare selv om en begrenser virkeområdet for landssvikbestemmelsen til å gjelde når Norge er i krig eller hvor en væpnet konflikt berører norsk territorium eller hvor det er en overhengende fare for slik krig eller konflikt.

En ny landssvikbestemmelse bør bare få anvendelse på handlinger som gjør at en slik karakteristikk av atferden er naturlig. Bestemmelsens atferdsstyrende virkning og et ønske om ikke å stigmatisere lovovertrederne unødvendig, tilsier at landssvikbegrepet ikke vannes ut. Det er først og fremst i de tilfeller hvor Norge er i krig (uansett hvor), er okkupert eller hvor Norge på eget territo-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

rium eller i umiddelbar nærhet av dette er involvert i en internasjonal væpnet konflikt, at det er naturlig å la landssvikbestemmelsen komme til anvendelse. Det er i slike situasjoner hvor grunnleggende norske interesser er i fare og hvor det også er sterkt behov for å slutte rekkene og kreve ubetinget lojalitet. Det samme behovet gjør seg ikke like sterkt gjeldende når Norge stiller militære styrker til rådighet for fredsopprettende eller -bevarende oppdrag andre steder i verden, selv om dette innebærer at Norge folkerettslig sett deltar i en internasjonal væpnet konflikt. I slike situasjoner bør handlinger som rammer norske interesser bedømmes som i «fredstid», dvs. som spionasje og sabotasje mv., men slik at det tillegges vekt i straffutmålingen at handlingen har rammet norske interesser i en særlig sårbar situasjon. For landssvik som er nevnt i § 86 nr. 4, 5 og 7–9 er det i samsvar med skadefølgeprinsippet, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 84–93, og hensett til de grunnleggende demokratiske rettigheter som ytringsfriheten, organisasjonsfriheten og retten til arbeidskamp, ikke naturlig å gjøre handlingene straffbare alene fordi norske styrker deltar i en væpnet konflikt utenfor Norge. I samsvar med dette foreslår departementet at bestemmelsen om landssvik, jf. forslaget til § 119, formuleres slik:

«... den som i krig, under okkupasjon eller en internasjonal væpnet konflikt på norsk territorium, eller ved overhengende fare for dette, yter ...»

#### 7.8.4.3 Generell eller kasuistisk utforming

Et av siktemålene med å gi en ny straffelov er å få en lov som har en klarere og mer fullstendig regulering enn i dag, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 35 og punkt 2.3 foran. Da § 86 i 1950 fikk sin kasuistiske form i stedet for den tidligere generelle, ble det begrunnet slik, jf. Ot.prp. nr. 79 (1950) side 5:

«På grunn av sin generelle formulering fanger bestemmelsen inn de forskjelligste arter og grader av forræderi, og det er denne paragraf som har vært hovedgrunnlaget for rettsoppjøret etter okkupasjonen. Denne generelle straffetrussel er beholdt i utkastet, men for å gjøre bestemmelsen mer anskuelig er de viktigste forræderiformer spesifisert i paragrafen (§ 86 nr. 1–7). På visse punkter kan en derved også oppnå å klargjøre bestemmelsens rekkevidde. Oppregningen er ikke uttømmende; forræderihandlinger som ikke går inn under noen av de andre punkter i oppregningen, rammes av sekkebestemmelsen i nr. 8 [lovens nr. 10] som

med visse endringer svarer til den nåværende § 86.»

Også revisjonen i 1950 hadde altså til formål å gjøre bestemmelsen om landssvik klar og tilgjengelig. Det ligger da nær å videreføre den kasuistiske formen i straffeloven 2005, slik Oslo statsadvokatembeter tar til orde for i sin høringsuttalelse. Når departementet likevel går inn for å gi landssvikbestemmelsen en mer generell form, har det lagt betydelig vekt på synspunktene til Lund-utvalget, jf. delutredning VIII side 97–98:

«Utvalget kan ikke se at sterke grunner taler for å beholde den kasuistiske oppregningen. Hensynet til forutberegnelighet tilsier en så høy presisjonsgrad som mulig ved utformingen av straffereglene. Imidlertid er de forræderihandlinger straffebudet her omfatter så mangfoldige og mangeartede at det under enhver omstendighet er vanskelig å oppnå noen vesentlig øket forutberegnelighet ved eksemplifisering. For en del inneholder oppregningen i § 86 handlinger som hvem som helst uten videre vil forstå omfattes av en generell forræderibestemmelse som § 17–9, jf. også straffeloven § 86 nr. 10. Det gjelder den direkte militære bistand som er nevnt i nr. 1, spionasje og etterretningsvirksomhet i nr. 2, sabotasjevirksomhet som nevnt i nr. 3 og angiveri mv. som nevnt i nr. 6. Det samme vil være tilfelle for en rekke av de forhold som fremgår av militær straffelov §§ 80 flg. I andre tilfelle avklares ikke tvilsspørsmål ut over det som allerede følger av rettsstridsreservasjonen, jf. nr. 8 og nr. 9 som strafflegger utilbørlig deltakelse i henholdsvis fiendtlig administrasjon av norsk område og ervervsvirksomhet for fienden. Også bestemmelsene i nr. 4, 5 og 7 viser at tvilsspørsmål som måtte oppstå, vanskelig lar seg løse gjennom en kasuistisk utforming. Hensynet til anskueliggjøring eller – om man vil – det pedagogiske hensynet som er trukket frem i forarbeidene, har også en viss vekt, men eksemplifiseringen kan gjøre bestemmelsen uoversiktlig og vil under enhver omstendighet få et noe tilfeldig preg i forhold til de mange forræderihandlinger som inngår i sekkebestemmelsen, jf. nr. 10. Hensynet kan etter utvalgets oppfatning ikke oppveie det motstående hensynet til opprydding og forenkling i dagens nokså tungt tilgjengelige forræderibestemmelser. På denne bakgrunn mener utvalget at en eksemplifisering på linje med straffeloven § 86 ikke bør videreføres i utkastet.»

Departementet legger også vekt på at § 86 ble utformet i 1950 med erfaringer fra krigen i 1940–45 og med frykten for en ny krig eller okkupasjon på norsk landområde for øye. Trusselbildet, og

dermed de konfliktsituasjoner som en ny landssvikbestemmelse primært skal anvendes på, har endret seg betydelig siden den tid. Det er ikke gitt at oppregningen i nr. 1–9 i § 86 også i fremtiden vil være de sentrale former for landssvik. På den annen side kan det være at handlinger som utgjør landssvik ved en total og langvarig okkupasjon, ikke vil bli betraktet som rettsstridig bistand til fienden i en internasjonalt væpnet konflikt. En kasuistisk utforming står derfor i fare for å gi gale signaler i begge retninger: Dels slik at det som fremheves ikke viser seg å være de sentrale landssvikformene, og dels slik at det som fremheves etter omstendighetene likevel ikke vil bli regnet som landssvik. I en slik situasjon vil den kasuistiske formen gi liten forutberegnelighet. Departementet har derfor valgt å følge forslaget fra utvalget og knytte det straffbare til det å yte fienden eller okkupasjonsmakten bistand mot Norge eller å skade norsk forsvarsevne. Den nærmere avgrensingen overlates til domstolene. I den grad situasjonene er sammenlignbare, vil praksis og teori knyttet til § 86 fortsatt gi veiledning. Bortsett fra at forslaget til § 119 første ledd krever at fienden faktisk har fått bistand eller at forsvarsevnen er svekket (jf. motsetningsvis straffeloven 1902 § 86 første ledd nr. 4), foreslås det ikke endringer i hvilken atferd som kan regnes som landssvik.

Med de begrensningene som nå foreslås, går departementet inn for at også stater som Norge er alliert med eller er i kampfelleskap med, vernes gjennom den nye bestemmelsen, jf. forslaget til § 119 annet ledd.

## 7.9 Ulovlig etterretningsvirksomhet og avsløring av statshemmeligheter

### 7.9.1 Gjeldende rett

Den grunnleggende bestemmelsen i straffeloven 1902 er § 90 om avsløring av statshemmeligheter, selv om det ofte er slik at en avsløring forutgår av ulovlig etterretningsvirksomhet, jf. § 91. Andre aktuelle bestemmelser er straffeloven 1902 § 91 a, samt lov om forsvarshemmeligheter 18. august 1914 nr. 3 § 3.

Straffbar etterretningsvirksomhet består i «rettsstridig å sette seg eller andre i besittelse av noe som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet». Normalt vil dette være opplysninger som ikke er tilgjengelige for alle og enhver, men en formell sikkerhetsgradering (nå etter sikkerhetsloven 20. mars 1998 nr. 10) er ikke nødvendig eller avgjørende. Også opplysninger som er innhentet

fra åpne kilder som offentlige dokumenter, observasjoner i terrenget og samtaler med lokalbefolkningen kan, sammenstilt og fortolket, utgjøre en hemmelighet som er beskyttet av § 91. Hemmeligheten må være av betydning for rikets sikkerhet. Det kan for eksempel dreie seg om militære forhold, informasjon av betydning for nasjonens selvstendighet, handlefrihet og indre stabilitet, samt systematisk innsamling av opplysninger om rikets etterretnings- og sikkerhetstjeneste. Det er ikke noe krav at hemmeligheten må berøre Norges sikkerhet i forhold til en annen stat, dvs. den ytre sikkerhet.

Strafferammen for ulovlig etterretningsvirksomhet etter § 91 påvirkes av hva som er gjerningspersonens siktemål med å sette seg i besittelse av opplysningen: Fengsel inntil ett år hvis gjerningspersonen ikke har til hensikt å gjøre opplysningen kjent for andre, men ellers i utgangspunktet to år, jf. § 91 første ledd første straffalternativ. Strafferammen økes til seks år hvis gjerningspersonens forsett er å gjøre den hemmelige opplysningen kjent for en annen stat, eller offentliggjøring vil innebære en betydelig skade.

Straffeloven § 90 rammer den som åpenbarer hemmeligheter av betydning for rikets sikkerhet. Hemmeligheten er åpenbart allerede når den er gjort kjent for én utenforstående person. Åpenbaring av hemmeligheter av betydning for rikets sikkerhet er straffbar både i forsettlig og uaktsom form.

Den ordinære strafferammen etter § 90 er fengsel inntil 3 år. Er hemmeligheten overlevert til en fremmed stat eller åpenbaringen har voldt betydelig fare, er strafferammen minst 1 års fengsel og maksimalt 10 år. Det kreves ikke at en fremmed stat er oppdragsgiver. Åpenbaringen til en fremmed stat må omfattes av forsettet, mens farealternativet er en følge som gjerningspersonen kunne innse. Hvis hemmeligheten som åpenbares er betrodde gjerningspersonen i stillingen, kan strafferammene i første ledd forhøyes med inntil det halve, dvs. henholdsvis 4 år og 6 måneder eller 15 år.

Uavhengig av hvem som er mottaker, opplysningens farepotensial eller gjerningspersonens stilling vil en uaktsom åpenbaring bare kunne straffes med bot.

Både § 90 og § 91 inneholder en rettsstridsreservasjon, som kommer til uttrykk ved ordene «rettsstridig» og «uberettiget». Reservasjonene gir signal om at det kan være tilfeller som omfattes av ordlyden uten at de er straffbare. Men selv om opplysningene stammer fra åpne kilder, eller informasjoninnhentingen har skjedd med et aktverdig for-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

mål, for eksempel kritisk journalistikk, innebærer ikke dette uten videre at det er rettmessig å sette seg i besittelse av opplysningene, jf. Rt. 1979 side 1492 og Rt. 1986 side 536.

Gjeldende rett har også straffebestemmelser som rammer andre former for etterretningsvirksomhet enn dem som er knyttet til hemmelig informasjon av betydning for rikets sikkerhet. For eksempel rammer lov om forsvarshemmeligheter § 3 nr. 1 til 3 en rekke handlinger som kan ses som forberedelseshandlinger til etterretningsvirksomhet. Straffeloven § 91 a gjelder formidling av opplysninger til en fremmed stat som kan skade andre interesser enn rikets sikkerhet. Det gjelder politiske forhold som for eksempel handelsinteresser. Men det kan også omfatte personlige forhold som kan volde fare for enkeltpersoners liv, helbred, frihet eller eiendom, et alternativ som primært tar sikte på flyktningsspionasje. Strafferammen etter § 91 a er fengsel inntil 2 år. Straffeloven § 133 rammer den som her i riket verver personer til fremmed krigstjeneste, men det er ikke noe krav om at den som verves må ha militær tjenesteplikt i Norge, at Norge er krig eller at den som verves skal delta i krigshandlinger. Handlingen krever forsett, og straffen er bot.

### 7.9.2 Delutredning VIII

Utvalget foreslår i delutredning VIII side 100 flg. bestemmelser om ulovlig etterretningsvirksomhet (innsamling og sammenstilling av hemmelig informasjon) og ulovlig avsløring av statshemmeligheter.

Utvalgets forslag til straffebestemmelser om ulovlig etterretningsvirksomhet er bygget opp slik at de gir vern for en hemmelig opplysning dersom det vil skade grunnleggende nasjonale interesser av en art som oppregnes i bestemmelsen, om opplysningene blir avslørt, jf. forslaget til §§ 17–11 og 17–12 i utredningen side 100–105. Sammenlignet med straffeloven 1902 innebærer forslaget to prinsipielle endringer. For det første foreslås det straffbare utvidet til også å omfatte informasjon som ikke gjelder rikets sikkerhet, men som gjelder andre grunnleggende nasjonale interesser, slik som for eksempel opplysninger om infrastrukturen, energi-, mat- og vannforsyning, samferdsel og telekommunikasjon, helseberedskap, bank- og pengevesen og andre samfunnsøkonomiske forhold, jf. delutredning VIII side 72 flg. For det andre foreslår utvalget at innsamling og sammenstilling av hemmelige opplysninger ikke skal være straffbar når den skjer med aktverdig grunn (og ikke til fordel for en fremmed stat). Dette vil gi et større

straffritt spillerom for særlig media og forskere. Avsløring av slike opplysninger vil normalt fremdeles være straffbart, jf. forslaget til §§ 17–13 til 17–15.

For at det skal foreligge ulovlig etterretningsvirksomhet må opplysningene som innsamles være «hemmelige». Utvalget foreslår ikke å endre rettstilstanden som ble etablert gjennom avgjørelser på 1970 og -80-tallet i forhold til § 91. Også innsamling fra og kombinasjon av flere åpne kilder kan representere en «hemmelighet». Utvalget påpeker likevel at betenkelighetene ved en slik forståelse avdempes av at innsamling av slik informasjon med et aktverdig formål vil være rettmessig og straffri.

Begrepet «grunnleggende nasjonale interesser» blir utdypet gjennom en uttømmende oppregning av interessens art. Forslaget til § 17–11 første ledd nr. 1 gjelder forsvars- og beredskapsmessige forhold. I nr. 2 beskyttes etterretningsvirksomhet mot de øverste statsorganene, inkludert departementene, i den grad virksomheten er av grunnleggende nasjonal betydning, og i nr. 3 forholdet til andre stater. I nr. 4 beskyttes sikkerhetsopplegg for fremmede staters representasjon og ved større nasjonale eller internasjonale arrangementer, som særskilt ble fremhevet da § 90 ble endret i 1999. Nr. 5 verner informasjon om beredskap knyttet til den grunnleggende infrastrukturen.

De aktuelle interessene som er vernet av bestemmelsen, må være kvalifisert, jf. vilkåret om at opplysningene, om de blir avslørt, vil skade «grunnleggende» nasjonale interesser. Kvalifikasjonen vil ha større betydning for enkelte interesser enn for andre. Er den aktuelle interessen vernet, kreves det ikke at skaden ved avsløring vil være omfattende eller graverende. Men det må være sannsynlighetsovervekt for at den vernede interessen blir skadet hvis opplysningen blir avslørt.

Utvalgets forslag til annet ledd viderefører den del av straffeloven § 1902 § 91 a som gjelder forsettlig flyktningsspionasje, lov om forsvarshemmeligheter § 4 om etterretningsvirksomhet rettet mot andre stater og straffeloven 1902 § 133 om verving.

Utvalget går inn for at det skal kreves forsett. Uaktsomhetsalternativet i § 91 a foreslås opphevet, og det samme gjelder uaktsomhetsansvar i forhold til følger av etterretningsvirksomheten, jf. § 90.

Utvalget foreslår at strafferammen for ulovlig etterretningsvirksomhet settes til 2 år for overtredelse av første ledd. Dette viderefører rammen i § 90 første ledd, men for ulovlig etterretningsvirksomhet uten avsløringshensikt, er det en skjerpelse, jf. § 90 annet ledd. For overtredelse av annet

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

ledd foreslår utvalget en ramme på fengsel inntil 1 år. I forhold til § 91 a er dette en reduksjon, i dag er rammen 2 år. I forhold til lov om forsvarshemmeligheter § 4 videreføres strafferammen, og i forhold til vervingsbestemmelsen i straffeloven 1902 § 133 er en ramme på fengsel inntil 1 år en skjerping.

For etterretningsvirksomhet som nevnt i utvalgets forslag til § 17–11 første ledd, foreslår utvalget også en bestemmelse om grov overtredelse med en strafferamme på 6 år. Til avgjørelsen av om overtredelsen er grov fremhever utvalget tre omstendigheter: Om den er forøvet av medlemmer av statsmaktene eller den øverste sivile eller militære ledelse, om hensikten har vært å avsløre opplysningen for en fremmed stat, eller om en avsløring ville voldt betydelig skade. Utvalget fremholder at en terrororganisasjon etter omstendighetene kan likestilles med en fremmed stat.

Utvalgets forslag til bestemmelser om avsløring av statshemmeligheter viderefører straffeloven 1902 § 90. Overtredelsene foreslås også her delt i vanlig og grov, samt en særskilt bestemmelse om grov uaktsom overtredelse.

Utvalget foreslår at en avsløring (eller åpenbaring) av slike hemmeligheter i utgangspunktet skal være straffbar uavhengig av på hvilken måte eller med hvilket formål avsløringen skjer. Det utelukkes ikke at en avsløring av statshemmeligheter etter omstendighetene kan bli ansett som rettmessig ut fra en innskrenkende fortolkning basert på en rettsstridsvurdering, for eksempel hvis avsløring er den eneste mulighet til å rette oppmerksomheten mot sterkt kritikkverdige forhold, jf. delutredning VIII side 106.

Som vilkår for å anse en avsløring av statshemmeligheter som grov, foreslår utvalget å videreføre de omstendighetene som i straffeloven 1902 § 90 skjerper strafferammen: At opplysningene er avslørt til en fremmed stat, har voldt betydelig skade, gjelder hemmeligheter som gjerningspersonene er betrodd i stillingen eller – som et nytt tillegg – at handlingen er begått av medlemmer i de høyeste statsorganene.

Siden det etter forslaget skal være rettmessig å samle inn hemmelig informasjon når det skjer med et aktverdig formål, finner utvalget det påkrevd å pålegge den som har hånd om slik informasjon en straffsanksjonert aktsomhetsplikt. Avsløring av statshemmeligheter foreslås derfor gjort straffbar også når det har skjedd ved grov uaktsomhet.

Bortsett fra bestemmelsen om grov uaktsom overtredelse, foreslår utvalget med visse mindre justeringer at strafferammene i 1902-loven videreføres. For vanlig overtredelse av bestemmelsen

om avsløring av statshemmeligheter foreslås fengsel inntil 3 år, og for grov inntil 15 år. Minstestrafen på 1 år i 1902-loven § 90 videreføres ikke. For grov uaktsom overtredelse foreslås strafferammen satt til fengsel inntil 2 år. Straffen for uaktsom overtredelse av straffeloven 1902 § 90 annet ledd er bot. Utvalget mener dette er for mildt, dels fordi skyldkravet nå skjerpes til grov uaktsomhet, og dels fordi forslaget om å gjøre innsamling med aktverdig formål rettmessig krever et sterkere straffettslig vern mot avsløring av annen informasjon.

### 7.9.3 Høringsinstansenes syn

Til sammen tolv høringsinstanser har uttalt seg om utvalgets forslag til bestemmelser om ulovlig etterretningsvirksomhet og avsløring av statshemmeligheter: *Forsvarsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kirke- og kulturdepartementet, Utenriksdepartementet, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste, Troms politidistrikt, Dommerforeningen, Norsk presseforbund, Norsk forening for kriminalreform (KROM) og Organisasjonen mot politisk overvåking (OPO).*

Høringsinstansenes uttalelser er særlig konsentrert om tre temaer: Avgrensningen av straffansvaret ved å knytte det til «aktverdig grunn», rekkevidden av vilkåret om «skade på grunnleggende nasjonale interesser», samt dekningsområdet og strafferammen for flyktningespionasje.

#### 7.9.3.1 «... grunnleggende nasjonale interesser ...»

*Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Politidirektoratet, Oslo statsadvokatembeter, Dommerforeningen og Amnesty International* har merknader til forslaget om å erstatte formuleringen «rikets sikkerhet» med «grunnleggende nasjonale interesser» som angivelse av hva som må bli skadet for at det skal foreligge ulovlig etterretningsvirksomhet. Ingen av høringsuttalelsene går imot endringen, men både Utenriksdepartementet og Oslo statsadvokatembeter spør, på ulikt grunnlag, om forslaget til straffebud om ulovlig etterretningsvirksomhet favner vidt nok.

*Utenriksdepartementet* nevner tre områder hvor man mener begrepet «grunnleggende nasjonale interesser» kan bli for snevert. For det første kan begrepet kommet til å rekke for kort ved handlinger rettet mot fellesinteresser knyttet til moderne infrastrukturer, og hvor det internasjonale samfunn krever at statene enten utleverer eller selv strafforfølger. Hvis utlevering ikke kan skje, fryk-

ter Utenriksdepartementet at utvalgets forslag til straffebestemmelser kan inneholde hull som vil hindre strafforfølgning i Norge. For det andre peker Utenriksdepartementet på at vi innenfor skipsfarten, luftfarten og petroleumsinfrastrukturen er bundet av konvensjoner som innebærer en plikt til å kriminalisere terrorhandlinger, og som ikke nødvendigvis vil omfattes av «grunnleggende nasjonale interesser». For det tredje fremholder Utenriksdepartementet at moderniseringen av norsk forvaltning har ledet til at en rekke tidligere myndighetsfunksjoner har blitt delegert eller utkontrahert til private aktører, for eksempel driften av norske flyplasser. Dette leder til en økt sårbarhet for samfunnet knyttet til private funksjoner og infrastruktur:

«Imidlertid synes utvalget å avvise vern av «interesser som primært er av privatøkonomisk karakter ... selv om de kan ha stor nasjonal interesse, eksempelvis fordi vedkommende bedrift er av vesentlig nasjonal betydning». En slik avgrensning synes imidlertid å være for snever, hensett til den antatte betydning av industrispionasje – og de bevismessige vanskeligheter som kan oppstå ved en slik avgrensning, og der det for øvrig i utgangspunktet kan være vanskelig å trekke opp strafferettslige distinksjoner mellom industrispionasje og lovlig informasjonsvirksomhet.»

*Oslo statsadvokatembeter* mener at kravet om at informasjonen «vil skade grunnleggende nasjonale interesser» bør tas ut av lovteksten fordi det vil skape betydelige bevisproblemer. Politiet og påtalemyndigheten kan regelmessig bevise irregulær kontakt med fremmede staters etterretningsorganisasjoner, og ofte også at det er overlevert hemmelig materiale. Det eksakte innholdet i materialet er det derimot vanskelig å bevise, og det er innholdet som må legges til grunn i avgjørelsen av om «grunnleggende nasjonale interesser» vil bli skadelidende. I tillegg til usikkerheten om innholdet av informasjonen, kommer usikkerheten om den fremtidige politiske og militære utvikling som vil ha avgjørende betydning for skadevurderingen. Oslo statsadvokatembeter foreslår derfor at også denne bestemmelsen utformes som et faredelikt:

«Dersom man velger å beholde begrepet «grunnleggende nasjonale interesser», bør dette angis som et «kan-vilkår» (kan skade etc.) eller alternativt «vil utgjøre en fare for grunnleggende nasjonale interesser.» Etter vårt syn vil dette være mer dekkende for den vurdering som må foretas av domstolene.»

### 7.9.3.2 «... uten aktverdig grunn ...»

Utvalget foreslår at innsamling av hemmelige opplysninger bare skal være straffbart når den skjer uten aktverdig grunn. Høringsinstansenes uttalelser på dette punktet er knyttet til at begrepet er lite presist. Uttalelsenes vinkling er imidlertid forskjellig: Noen høringsuttalelser uttaler bekymring for at begrepet kan åpne for spionasjevirksomhet under dekke av å være aktverdig forskning eller journalistikk. Andre mener at en etterfølgende vurdering av om den aktuelle innsamlingen skjedde ut fra aktverdige grunner, gir et usikkert vern mot å bli strafforfulgt.

*Politiets sikkerhetstjeneste* uttaler at kriteriet «aktverdig grunn» er et vanskelig etterforsknings-tema og at oppmykingen som kriteriet innebærer, kan brukes til å kamuflere spionasje som journalistisk virksomhet eller forskning. *Politiets sikkerhetstjeneste* peker også på at «journalist» ikke er en beskyttet tittel. Det uttales videre at behovet for samfunnskontroll på området for rikets sikkerhet er ivarettatt av Stortingets kontrollutvalg for etterretnings- overvåkings- og sikkerhetstjenestene (EOS-utvalget), den høyere påtalemyndigheten, domstolene og Justisdepartementet. *Forsvarsdepartementet* mener at «aktverdig grunn» må tolkes på en slik måte at det gjør det mulig for politi og påtalemyndighet å kunne foreta tiltak i forebyggende øyemed eller iverksette etterforskning i situasjoner der det kan forligge mistanke om at en redaksjon eller institusjon driver ulovlig virksomhet.

Også *Politidirektoratet* og *Troms politidistrikt* er kritiske til oppmykingen. *Politidirektoratet* uttaler at

«... det kan være et vanskelig vurderingstema å avgjøre hva som skal anses som «aktverdig» grunn. I tillegg vil det kunne by på problemer å avgjøre både hva som skal karakteriseres som «journalistikk» og «forskning». Disse forholdene kan etter vår oppfatning føre til misbruk av bestemmelsen.»

*Politidirektoratet* viser i sin høringsuttalelse også til uttalelsen fra *Troms politidistrikt* hvor det blant annet heter:

«Det er god grunn til å stille spørsmål om hva hensikten med slik innhenting skal være dersom opplysningene ikke skal åpnes i en eller annen form. Hensynet til presse og forskning er etter vår oppfatning tilstrekkelig ivarettatt gjennom allerede eksisterende ordninger i offentlig forvaltning.»



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

*Norsk Presseforbund* fremholder derimot på sin side at begrepet «aktverdig grunn» kan gi et forsvakt vern mot strafforfølgning:

«Det at offentlige myndigheter overhodet skal vurdere aktverdighet i forbindelse med presens innsamling av opplysninger, vil raskt støte an mot helt grunnleggende prinsipper for informasjonsfrihet og den frie presses rett til å drive undersøkelser i et demokratisk samfunn. Særlig gjør dette seg gjeldende når området for hva som skal vernes utvides så vidt betydelig som det lovforslaget legger opp til.

... i journalistikkens praktiske virkelighet vil det i mange tilfeller være vanskelig, særlig i en innledende fase, å si med stor grad av sikkerhet hvor sterkt det faktiske grunnlaget for innsamling og undersøkelser er. For etablerte nyhetsmedier vil det være vanskelig, for ikke å si umulig å forholde seg til et regelverk på dette området hvor det forutsettes at «aktverdig grunnvurderingen» skal skje på et veldig tidlig stadium i redaksjonens undersøkelser eller innsamling. Journalistikken handler ofte om sjekking av hypoteser, tips og biter av informasjon som kan være både usikre og noen ganger usannsynlige, men som ved nærmere undersøkelser viser seg å handle om forhold av stor samfunnsmessig betydning.»

*Norsk forening for kriminalreform (KROM)* uttaler bekymring for at kriteriet ikke er klart nok, men hilser ellers forslaget velkomment. *Kultur- og kirkedepartementet* slutter seg til forslaget fordi det er en forutsetning for at mediene kan føre en viss kontroll med de hemmelige tjenester. Også *Oslo statsadvokatembeter*, *Dommerforeningen* og *Organisasjonen mot politisk overvåking (OPO)* støtter utvalget på dette punktet.

### 7.9.3.3 Flyktningspionasje

*Kommunal- og regionaldepartementet*, *Oslo statsadvokatembeter* og *Politiets sikkerhetstjeneste* har uttalt seg om utvalgets utkast til § 17–11 annet ledd nr. 1 om flyktningspionasje.

*Kommunal- og regionaldepartementet* er for at bestemmelsen utvides til også å gjelde etterretningsvirksomhet til fordel både for en fremmed stat og terrororganisasjon, men spør om man går langt nok. Uønsket etterretningsvirksomhet kan utføres av organisasjoner som verken er en terrororganisasjon eller en fremmed stat, for eksempel maktstrukturer som over lang tid har hatt den faktiske myndighetsutøvelsen i et land eller deler av et land, uten en folkerettslig anerkjennelse som stat og uten å kunne karakteriseres som en terrororganisasjon.

*Oslo statsadvokatembeter* og *Politiets sikkerhetstjeneste* tar avstand fra forslaget om at strafferammen for flyktningspionasje reduseres fra 2 til 1 års fengsel. En slik reduksjon er i dårlig harmoni med strafferammer for andre krenkelser, særlig tatt i betraktning det farepotensial slik etterretningsvirksomhet innebærer. *Oslo statsadvokatembeter* mener strafferammen bør heves til 6 år, mens *Politiets sikkerhetstjeneste* foreslår 3 år.

### 7.9.4 Departementets vurdering

I lys av høringen finner departementet grunn til å gå inn på fem hovedproblemstillinger: Hvilke nasjonale interesser som bør beskyttes, (7.9.4.1), innføringen av rettsstridsreservasjonen «aktverdig grunn», (7.9.4.2), hvilke skyldkrav som bør gjelde (7.9.4.3), hvilke strafferammer bestemmelsene bør ha (7.9.4.4) og avslutningsvis den nærmere utformingen av bestemmelsene (7.9.4.5).

#### 7.9.4.1 Bruken av begrepet «grunnleggende nasjonale interesser»

Departementet er, som de fleste høringsinstansene, enig med utvalget i at vernet mot ulovlig etterretningsvirksomhet bør utvides fra å gjelde «rikets sikkerhet» til «grunnleggende nasjonale interesser», jf. delutredning VIII side 71 flg.

Utenriksdepartementet spør om begrepet favner vidt nok, blant annet fordi visse lovbrudd er så alvorlige og har en slik grenseoverskridende karakter at det internasjonale samfunn krever at lovbrutene forfølges der de pågripes, i alle fall hvis de ikke kan utleveres. Slik Justisdepartementet ser det, er det ikke nødvendig å endre eller utvide begrepet «grunnleggende nasjonale interesser» for å fange opp slike tilfeller. Selv om slik virksomhet ikke drives fra Norge, vil jurisdiksjonsbestemmelsene i straffeloven 2005 §§ 5 og 6 innebære at gjerningspersoner som er ansvarlige for slike lovbrudd også kan forfølges her. De internasjonale forpliktelsene som Norge har påtatt seg når det gjelder terrorhandlinger rettet mot skipsfarten, luftfarten og petroleumsinfrastrukturene, vil i straffeloven 2005 bli tatt hånd om i det særskilte kapitlet om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger, jf. forslaget til kapittel 18.

Utenriksdepartementet peker også på at «grunnleggende nasjonale interesser» ikke fanger opp «interesser som primært er av privatøkonomisk karakter» selv om «vedkommende bedrift er av vesentlig nasjonal betydning. Det pekes på at en rekke myndighetsfunksjoner er utkontrahert til private aktører. Justisdepartementet understreker

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

at bruken av «grunnleggende nasjonale interesser» ikke innebærer at den interesse som etterretningen er rettet mot eller som det er avslørt informasjon om, må forvaltes eller eies av det offentlige. Dette fremgår av lovteksten som peker på at samfunnets infrastruktur, herunder samferdsel, telekommunikasjon, bank- og pengevesen, og naturressurser, inngår i «grunnleggende nasjonale interesser». De eksempler på infrastruktur som er nevnt, er bare i begrenset grad eid eller kontrollert av det offentlige. Det som vil falle utenfor er for eksempel økonomisk eller konkurransemessig motivert industrispionasje rettet mot norsk næringsvirksomhet. At det økonomiske fundamentet for slik virksomhet beskyttes, er av nasjonal interesse på grunn av dens sentrale posisjon som drivkraft for verdiskapningen i Norge. Etter departementets syn blir dette likevel for avledet og indirekte til at det er naturlig å se det som et angrep på «grunnleggende nasjonale interesser». I delutredning VII side 318–326 foreslår Straffelovkommisjonen at etterretning mot slik virksomhet skal rammes av et straffebud om brudd på bedriftshemmeligheter i et kapittel om vern av informasjon og informasjonsutveksling. Departementet er enig i dette, og finner ikke grunn til på dette punktet å endre utvalgets forslag om hvilke interesser som skal beskyttes mot ulovlig etterretningsvirksomhet mv.

På to punkter går departementet imidlertid inn for å utvide hvilke hemmelige opplysninger som skal vernes i den grad etterretning mot dem kan skade grunnleggende nasjonale interesser. For det første foreslår departementet å føye til «sikkerhetsmessige forhold» i § 121 bokstav a. På denne måten vernes også arbeidet til sikkerhetsmyndigheter som Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet. For det andre går departementet inn for å ta med hemmelige opplysninger om norske naturressurser, som for eksempel fisk, olje og gass, jf. forslaget til § 121 bokstav f. Dette omfatter opplysninger som finnes hos private aktører dersom vilkårene for straff for øvrig er oppfylt.

Lund-utvalgets forslag til lovbestemmelse om avsløring av informasjon av grunnleggende nasjonal interesse, er et skadedelikt. For å rammes av bestemmelsen må det bevises at avsløring av informasjon vil lede til slik skade. Oslo statsadvokatembeter har i sin høringsuttalelse påpekt at dette er et vanskelig bevisstema som vil svekke effektiviteten av bestemmelsen. Årsaken er at det ofte vil by på store problemer å avklare i detalj hvilken informasjon som er overlevert og hva mottageren allerede

kjente til. Skadevirkningen vil dessuten påvirkes av hvordan trusselsituasjonen utvikler seg. De to siste momentene gjør seg også gjeldende for ulovlig etterretningsvirksomhet uten avsløring, selv om det regelmessig vil være lettere å avdekke hva det er innsamlet informasjon om, enn hva som er overlevert, for eksempel til en fremmed stat.

Etter departementets oppfatning har denne innvendingen atskillig vekt; men det vil føre for langt å gjøre lovbruddene til rene handlingsdelikter. Da vil det straffbare bestå i å innsamle eller avsløre hemmelige opplysninger om emner av grunnleggende nasjonale interesser. Med en slik regulering vil det straffbare avhenge av hva myndighetene til en hver tid har valgt å holde hemmelig. Det vil være i dårlig harmoni med skadefølgeprinsippet, som legges til grunn for hvilke handlinger som skal kunne straffes, og det vil gi journalistisk og vitenskapelig virksomhet for trange kår. Prinsippet innebærer et krav om at handlinger som gjøres straffbare «kan medføre skade eller fare for skade på interesser som har et rettmessig krav på vern», jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 89. Alternativet til å kreve skadevirkning slik Lund-utvalget har gjort, er derfor å gjøre bestemmelsene til faredelikter. Det som da må bevises, er at informasjonen er hemmelig, at den angår grunnleggende nasjonale interesser, og at det innsamlede eller avslørte har et omfang og en karakter som gjør skade til en nærliggende mulighet. For etterforskningen vil dette innebære at det ikke blir nødvendig i detalj å bevise hvilken informasjon som er overlevert, og heller ikke hvilken kunnskap mottakere eller potensielle mottakere allerede har.

Departementet er enig med Oslo statsadvokatembeter i at bestemmelsene bør gjøres om til faredelikter. Endringen vil ikke føre til noen nevneverdig nykriminalisering i forhold til utvalgets forslag. Det vil fremdeles være den samme atferden som er straffbar: Det må være innsamlet hemmelig informasjon om bestemte grunnleggende nasjonale interesser, og informasjonen må være slik at den representerer en fare for skade på den aktuelle interesse. Virkningen av endringen er først og fremst at fullbyrdelsestidspunktet inntreier noe før, og at etterforsknings- og bevisstemaene forenkles. Lovteknisk kan endringen gjennomføres ved at «vil skade grunnleggende nasjonale interesser» i etterretningsbestemmelsen endres til «*kan* skade grunnleggende ...», og at bestemmelsen om avsløring av statshemmeligheter endres slik at «til skade for grunnleggende nasjonale interesser» erstattes med «*som kan skade* grunnleggende ...».

#### 7.9.4.2 Aktverdig grunn

Forholdet mellom sikkerhetshensyn og ytrings- og informasjonsfriheten er behandlet i punkt 7.3.2. Det er særlig ved utforming av bestemmelser om ulovlig etterretningsvirksomhet at den grunnlovsbestemte informasjonsfriheten (jf. Grunnloven § 100 annet ledd) må veies mot hensynet til effektiv beskyttelse av informasjon som er av betydning for grunnleggende nasjonale interesser. Forslaget om at innsamling av opplysninger om statshemmeligheter skal være rettmessig når det skjer ut fra aktverdige grunner, har under høringsbehandlingen blitt kritisert på ulike grunnlag. Rettshåndhevende myndigheter mener unntaket gir for dårlig vern av sikkerhetssensitiv informasjon, mens det fra pressehold anføres at formuleringen ikke beskytter informasjonsfriheten godt nok.

Kritisk journalistikk og forskning representerer både en kontroll av og et korrektiv til myndighetsutøvelsen. Beskyttelsen av grunnleggende nasjonale interesser krever at informasjonen i betydelig utstrekning må være hemmelig. Men desto videre og mer absolutt grensen trekkes under fredelige og stabile forhold, desto bedre grunn gis for mistanken om at myndighetsutøvelsen, selv med vennligsinnede briller, ikke tåler dagens lys. Hvis så virkelig skulle være tilfellet, er det åpenbart viktig at myndighetsutøvelsen blir korrigert. Men selv om man intet ureglementert har å skjule, kan en unødig omfattende og vid grad av hemmelighold svekke tilliten og legitimiteten til de hemmelige tjenestene, og derved befolkningens vilje til samarbeid. Å legge forholdene til rette for en demokratisk kontroll har derfor ikke karakter av et nødvendig onde.

Departementet foreslår at etterretning mot og offentliggjøring av statshemmeligheter ikke skal være straffbart dersom det skjer ut fra en aktverdig grunn, jf. forslaget til §§ 121–124. Også de gjeldende bestemmelsene i straffeloven 1902 §§ 90 og 91 inneholder rettsstridsreservasjoner som bærer bud om at straffansvaret etter omstendighetene ikke rekker så langt som lovteksten ellers gir inntrykk av. Forslaget som nå legges frem legger til rette for en videreføring og utvikling av rettstilstanden i tråd med den nye utformingen av Grunnloven § 100 og den dynamiske fortolkningen av EMK art. 10 i Den europeiske menneskerettsdomstolen. Alternativet til å etablere en «aktverdig grunn»-standard ville være å trekke en snevrere grense for hva som kan regnes som en hemmelighet. Informasjon sammenstilt fra åpne kilder ville da imidlertid blitt helt uten beskyttelse, både mot innsamling og avsløring. Gjennom en rettsstridsreservasjon i

form av en «aktverdig grunn»-standard, gir lovverket mulighet for både å ivareta hensynet til informasjonsfriheten og behovet for å beskytte sikkerhetssensitiv informasjon. Vurderingen av hva som er en aktverdig grunn er først og fremst en objektiv vurdering av om avsløringen kan forsvares med samfunnets interesse i at mulige kritikkverdige forhold avsløres, veid opp mot hvilke skadevirkninger avsløringen har. At gjerningspersonen selv mener at det var en aktverdig grunn som motiverte avsløringen, er i denne sammenhengen av mindre betydning. Det går uttrykkelig frem av loven at avsløring av en hemmelig opplysning til en fremmed stat eller terrororganisasjon aldri kan ha aktverdig grunn, se § 123 annet punktum.

Noen høringsinstanser gir uttrykk for at «aktverdig grunn»-standarden åpner for at ordinære etterretningsagenter kan gis mulighet for å drive ulovlig etterretningsvirksomhet, under dekke av å være journalister eller forskere. Men hvis det er rimelig grunn til å tro (jf. straffeprosessloven § 224) at noen under dekke av å være journalist eller forsker driver etterretningsvirksomhet til fordel for en fremmed stat eller terrororganisasjon, vil det være adgang til å iverksette etterforskning med sikte på å avverge eller avdekke et mulig straffbart forhold.

I høringen har det fra pressehold blitt uttrykt bekymring for at standarden «aktverdig grunn» gir for liten sikkerhet mot å bli strafforfulgt for undersøkende journalistikk som iverksettes på grunnlag av en lite håndfast hypotese. Fra politiets side er det reist spørsmål om hvordan massemedia kan behandle den innsamlede informasjonen, herunder hvem og hvor mange som kan gis tilgang til materialet før det anses som «avslørt».

Slik departementet ser det, har disse spørsmål en viss sammenheng. Departementet har forståelse for at massemedia og forskere må gis anledning til å innhente informasjon for å avklare om det finnes noe grunnlag for hypotesen, og uttrykket «aktverdig grunn» skal forstås slik at det gir rom for dette. En forutsetning er imidlertid at den sensitive informasjonen behandles og oppbevares forsvarlig. Verken mens undersøkelsene pågår eller etter at de er avsluttet, kan informasjonen være tilgjengelig for flere enn strengt nødvendig. Det er særlig grunn til å understreke dette i de tilfeller hvor hypotesen ikke bekreftes eller understøttes. I slike tilfeller bør materialet tilintetgjøres eller i alle fall oppbevares slik at bare de som allerede kjenner til informasjonen, kan få tilgang til den. En skjødsløs behandling av informasjon som er innhentet med aktverdig grunn, og som leder til at hemmelig informasjon blir avslørt, vil kunne karakteriseres

som uaktsom og resultere i straffansvar etter forslaget til § 125.

#### 7.9.4.3 Skyldkravene

Straffeloven 1902 § 90 annet ledd retter seg mot uaktsom avsløring av opplysninger som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet. Bestemmelsen er aldri benyttet. Siden forsett skal være hovedskyldformen i straffelovgivningen, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 113, kunne det tale for ikke å videreføre uaktsomhetsbestemmelsen. Departementet er imidlertid enig med Lund-utvalget i at dersom det blir adgang til å sette seg i besittelse av statshemmeligheter når det skjer ut fra en aktverdig grunn, er det påkrevd å pålegge den som setter seg i besittelse av slike opplysninger en aktsomhetsplikt. Plikten bør særlig knytte seg til hvordan informasjonen behandles og oppbevares.

Utvalget foreslår at avsløring av statshemmeligheter skal være straffbar i grovt uaktsom form, jf. lovutkastet § 17–15, og begrunner dette med at simpel uaktsomhet «på dette området ikke vil være særlig egnet til å motvirke avsløring», jf. delutredning VIII side 107. Som anført i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 115 står begrunnelsen for å ramme uaktsomme handlinger sterkest når det kan rettes en så sterk bebreidelse mot gjerningspersonen at karakteristikken «grovt uaktsom» passer. Samtidig understrekes det at betydningen av å oppstille et utgangspunkt om grov uaktsomhet ikke må overdrives:

«Fortsatt bør det være grunnlag for å straffe en rekke overtredelser som begås med alminnelig (simpel) uaktsomhet. Dette vil særlig være aktuelt for handlinger som kan ha alvorlige konsekvenser, hvor det er praktisk at normen overtres uforsettlig, og hvor det ikke finnes andre normer eller sanksjoner som bidrar til å forebygge overtredelser.»

Som Lund-utvalget påpeker (side 107), må den som etter rettsstridsreservasjonen «aktverdig grunn» setter seg i besittelse av statshemmeligheter, pålegges en aktsomhetsplikt for å sikre at opplysningene ikke avsløres. Etter departementets syn bør det være en forholdsvis streng plikt fordi konsekvensene av avsløringen kan bli store. Dette gjør seg ikke minst gjeldende i en trusselsituasjon hvor angrep rettet mot den indre sikkerheten fra en til dels ukjent og allestedsnærværende fiende, representerer den største faren. Departementet går derfor inn for at avsløring av statshemmeligheter skal være straffbart også ved vanlig (simpel) uaktsomhet, jf. forslaget til § 125.

Også straffeloven 1902 § 91 a om flyktningspionasje og lov om forsvarshemmeligheter § 4 er straffbare i uaktsom form for så vidt gjelder resultatet av virksomheten. I delutredning VIII er forsett foreslått som skyldform, jf. side 104. Det har ikke kommet merknader til forslaget under høringen, og departementet slutter seg til det, jf. forslaget til § 126. Det er neppe særlig sannsynlig at noen engasjerer seg i slik etterretningsvirksomhet uten å være klar over konsekvensene av den.

#### 7.9.4.4 Strafferammer

I NOU 2003: 18 foreslår Lund-utvalget langt på vei å føre videre strafferammene i straffeloven 1902 §§ 90–91 for innsamling og avsløring av statshemmeligheter. Det har ikke kommet merknader til dette under høringen, men departementet går inn for en viss skjerpning i forhold til utvalgets forslag. For etterretning mot statshemmeligheter foreslås som øvre strafferamme fengsel inntil 3 år for vanlige overtredelser, se forslaget til § 121, og 10 år hvis handlingen er grov, se forslaget til § 122. For avsløring av slike hemmeligheter vil den øvre strafferammen etter forslaget være henholdsvis 3 år og 15 år, jf. forslaget til §§ 123 og 124.

I delutredning VIII foreslår *utvalget* at bestemmelsene om flyktningspionasje, spionasje rettet mot andre stater, samt verving til fremmed krigstjeneste samles i annet ledd i bestemmelsen om ulovlig etterretning, og med en strafferamme på 1 år. Dette er en halvering av strafferammen i straffeloven 1902 § 91 a. Forslaget har møtt motstand fra *Oslo statsadvokatembeter* og *Politiets sikkerhetstjeneste* som påpeker at flyktningspionasje kan ha alvorlige konsekvenser. De foreslår derfor i stedet å heve strafferammen.

Departementet er enig i at etterretningsvirksomhet rettet mot personer som har søkt tilflukt og fått beskyttelse her i riket, er så alvorlig at den bør kunne straffes strengere enn med fengsel i 1 år. Slik etterretningsvirksomhet har et visst slektskap med avsløring av taushetsbelagt informasjon om personer som har fått fiktiv identitet, jf. politiloven kapittel II a. For slike lovbrudd ble en strafferamme på 2 år ansett passende, jf. Ot.prp. nr. 117 (2001–2002) side 17 og 20, og strafferammen bør minst være så høy i § 126 om annen ulovlig etterretning. Særlig med tanke på flyktningspionasjetilfellene går departementet inn for at den øvre strafferammen for etterretningsvirksomhet som ikke er rettet mot statshemmeligheter, settes til fengsel inntil 3 år.

Departementet er videre enig med Lund-utvalget, jf. utredningen side 87, i at strafferammen for

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

uaktsom avsløring av statshemmeligheter må heves i forhold til straffeloven 1902 § 90 annet ledd som bare gir adgang til å anvende bot. Tatt i betraktning at uaktsomhetsbestemmelsen også skal ramme grovt uaktsom grov avsløring, dvs. tilfeller hvor det er grunn til å rette sterke bebreidelser mot gjerningspersonen for at meget sensitiv informasjon blir avslørt, er en strafferamme på bot eller fengsel inntil 2 år passende, se forslaget til § 125.

#### 7.9.4.5 Den nærmere utformingen av bestemmelsene

Lund-utvalget foreslår fem bestemmelser om ulovlig etterretning og avsløring av hemmeligheter. Av disse omfatter § 17–11 første ledd og §§ 17–12 til 17–15 etterretning mot eller avsløring av statshemmeligheter. Det er bare § 17–11 annet ledd som omfatter etterretningsvirksomhet av en annen karakter, og departementet finner det hensiktsmessig å skille dette ut til en egen paragraf (§ 126) som plasseres etter bestemmelsene om statshemmeligheter.

I forslaget til § 121 har departementet tilføyd «terrororganisasjon» etter «en fremmed stat», slik Lund-utvalget har foreslått for etterretningsvirksomhet mot andre interesser enn statshemmeligheter. Noen realitetsendring i forhold til delutredning VIII er dette ikke, idet en slik etterretningsvirksomhet aldri er aktverdig. I lys av den aktuelle trusselsituasjonen bør det imidlertid sies uttrykkelig, og på lik linje med etterretningsvirksomhet til fordel for en fremmed stat. Med «terrororganisasjon» forstås en organisert gruppe som enten har som hovedformål å begå terrorhandlinger eller hvor en vesentlig del av gruppens virksomhet består i å begå slike handlinger, jf. delutredning VIII side 104.

## 7.10 Forbund om lovbrudd

*Straffeloven 1902 § 94 første ledd og § 104 retter seg mot den som inngår forbund (avtale) om å utføre handlinger som krenker Norges selvstendighet og fred (§§ 83 og 84), statsforfatningen (§ 98), de høyeste statsorganer og sentrale samfunnsinstitusjoner (§ 99 og § 99 a), landssvik (§§ 86 flg.) eller avsløring av statshemmeligheter (§ 90). Forbundsbestemmelsene gjelder dessuten overtredelse av flere bestemmelser i den militære straffelov. Å inngå forbund om ulovlig etterretningsvirksomhet er ikke straffbart.*

I tillegg til å oppstille straff for slike forbund, innbærer straffeloven 1902 § 94 annet ledd jf. § 104 at også visse handlinger forut for inngåelsen av forbundet er straffbare. Annet ledd nr. 1 gjør det straffbart offentlig å oppfordre til å iverksette slike forbrytelser. Nr. 2 gjør det straffbart å innlate seg med en fremmed makt, for eksempel i den hensikt å inngå en avtale. Nr. 3 retter seg mot å samle sammen eller holde rede krigsfolk eller våpen i den hensikt å begå en slik forbrytelse, eller urettmessig tilta seg en militær befaling i samme hensikt. Å ensidig tilby eller påta seg å utføre en slik forbrytelse, eller motta penger eller andre fordeler for å utføre en slik forbrytelse er kriminalisert i nr. 4. Nr. 5 rammer medvirkning til brudd på §§ 94 (både første og annet ledd) og 104. Også forsøk er straffbart.

Skyldformen er forsett, men for de forberedelseshandlinger som er nevnt i § 94 annet ledd nr. 2 og 3 kreves også en særlig hensikt.

Strafferammene er som hovedregel fengsel inntil 10 år. I noen tilfeller, bl.a. når det inngås avtale i den hensikt å berøve Kongen livet, er strafferammen fengsel i 1 til 12 år. Det kan likevel aldri idømmes strengere straff enn 2/3 av maksimumsstraffen for den forbrytelsen som planlegges.

*Lund-utvalget* foreslår i det alt vesentlige å videreføre straffeloven 1902 § 94 første ledd og § 104, jf. utredningen side 107–108. Dette innebærer at et forbund om hhv. krenkelse av Norges selvstendighet og fred og statsforfatningen, angrep på de høyeste statorganers virksomhet og andre samfunnsinstitusjoner, landssvik og forsettlig avsløring av statshemmeligheter fortsatt vil være straffbart. Ulovlig etterretningsvirksomhet og ulovlig militær virksomhet er etter sin art forberedelseshandlinger, og foreslås ikke kriminalisert i forbundsbestemmelsen.

Utvalget foreslår at straffeloven 1902 § 94 annet ledd oppheves, idet handlingene i bestemmelsen i betydelig grad også vil være overtredelse eller forsøk på overtredelse av andre straffebestemmelser, som for eksempel den alminnelige bestemmelse om oppfordring til å iverksette straffbare handlinger, eller bestemmelsen om ulovlig militær virksomhet, jf. departementets forslag til § 128.

Strafferammen bør etter utvalgets syn være fengsel inntil 6 år, og forsøk og medvirkning er straffbart etter de generelle reglene i straffeloven 2005 §§ 15 og 16.

*Oslo statsadvokatembeter* har sagt enig i utvalgets forslag. Ut over det har høringsinstansene ikke merknader.

Departementet slutter seg til forslaget om straff for å inngå forbund om å krenke Norges selv-

stendighet, fred og statsforfatning, angrep på de høyeste statorganer og andre samfunnsinstitusjoner virksomhet, landssvik og forsettlig avsløring av statshemmeligheter. Forslaget til § 127 samsvarer med Straffelovkommisjonens standpunkt, jf. delutredning VII side 285, og det har ikke gitt grunnlag for merknader fra høringsinstansene.

Departementet har vurdert om det er behov for å opprettholde den foreslåtte forbundsbestemmelsen i tillegg til den generelle bestemmelsen som retter seg mot å inngå forbund om å begå straffbare handlinger, jf. straffeloven 1902 § 162 c, som etter departementets forslag vil bli videreført i straffeloven 2005 som § 198. Som utvalget (se utredningen side 81) har departementet kommet til at det er behov for en egen forbundsbestemmelse om krenkelse av grunnleggende nasjonale interesser. Siktemålet med den generelle forbundsbestemmelsen er å ramme organisert kriminalitet, og den stiller derfor som vilkår for straff at forbundet er inngått mellom tre eller flere personer som har som mål å begå kriminell virksomhet av et visst alvor. Forslaget til § 127 vil også ramme tilfeller hvor en enkeltperson inngår en avtale med en fremmed makt eller terrororganisasjon om ved en enkelt anledning å overlevere statshemmeligheter som nevnt i forslaget til §§ 123 og 124.

Forslaget viderefører straffeloven 1902 § 94 første ledd og § 104. Straff for de særskilte forberedelsehandlingene som er kriminalisert i § 94 annet ledd videreføres ikke. Departementet er enig med utvalget i at disse handlingene i det alt vesentlige enten vil rammes av andre bestemmelser, som en oppfordring om å iverksette en straffbar handling eller ulovlig militær virksomhet etter forslaget til § 128, eller vil utgjøre et straffbart forsøk på å inngå et forbund.

Departementet slutter seg til forslaget fra Straffelovkommisjonen og Lund-utvalget om å sette den øvre strafferammen til fengsel inntil 6 år. Dette er en reduksjon i forhold til straffeloven 1902 hvor den øvre strafferammen er 10 til 12 år. Reduksjonen er en konsekvens av at strafferammene i kapitlet ellers er justert noe ned på en del punkter, og er også i samsvar med prinsippet om at det mulige resultatet eller virkningen av handlingen må gjenspeiles i strafferammen, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 130. Selv om strafferammen i forslaget til § 127 ikke er begrenset til 2/3 av rammen for det lovbruddet forbundet gjelder, slik som i § 94 første ledd i straffeloven 1902, ligger det i dagen at å inngå forbund om å avsløre statshemmeligheter for en terrororganisasjon som hovedregel bør straffes mindre strengt enn når en slik avsløring har funnet sted.

## 7.11 Privat militær virksomhet og voldelige sammenslutninger

### 7.11.1 Gjeldende rett

Straffeloven 1902 § 104 a første ledd gjør det straffbart å danne, delta i, rekruttere medlemmer til eller støtte en privat militær organisasjon. Annet ledd rammer å danne, delta i, rekruttere medlemmer til eller støtte en forening eller sammenslutning som har som formål og har tatt skritt for å forstyrre samfunnsordenen eller oppnå innflytelse i offentlige anliggender ved sabotasje, maktanvendelse eller andre ulovlige midler.

Det straffbare besto opprinnelig i å danne, delta i og støtte. «Støtte» krever mer enn at man sier seg tilfreds med at organisasjonen finnes, og den nedre grensen for hva som er kriminalisert antas å gå ved forherligelse, men «støtte» tar primært sikte på økonomisk og materiell støtte. Alternativet «rekruttere» kom inn i bestemmelsen i 2002 da Norge innarbeidet en protokoll til FNs barnekonvensjon, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002).

Etter første ledd er det straffbart å danne, delta i osv. i en militær organisasjon, uavhengig av hva som er formålet eller siktemålet med organisasjonen. Slike organisasjoner anses uansett som en trussel mot samfunnsordenen. En militær organisasjon vil normalt være bevæpnet og drive våpenopplæring, men heller ikke dette er noe vilkår for straff, jf. første ledd annet punktum som høyner strafferammen for organisasjoner som råder over våpen.

Etter annet ledd er foreningens eller sammenslutningens formål avgjørende for hvor langt straffansvaret rekker. Ved lov 3. desember 1999 nr. 82 ble det gjort klart at den rene eksistensen av en forening med et slikt formål, ikke er straffbar. Foreningen eller personer som opptrer på vegne av den må i tillegg ha tatt skritt for å realisere planene. Det er ikke tilstrekkelig at enkeltpersoner med tilknytning til foreningen har tatt slike skritt hvis det ikke skjer i forståelse med ledelsen i foreningen.

Medvirkning er ikke straffbart, men alternativet «støtte» vil kunne omfatte handlinger som har et anstrøk av fysisk medvirkning. Psykisk medvirkning i form av oppfordringer til å slutte seg til organisasjonen eller foreningen, er derimot ikke straffbar.

Strafferammen er fengsel inntil 2 år, men har organisasjonen, foreningen eller sammenslutningen tilgang til våpen eller sprengstoff, eller den har personer under 18 år som medlemmer eller benytter dem under fiendtligheter, øker strafferammen

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

til 6 år. Det samme gjelder hvis det for øvrig foreligger særdeles skjerpende omstendigheter.

Bestemmelsen kom inn i straffeloven i 1950, men ingen er tiltalt for overtredelse av den. Siktelse etter § 104 a har imidlertid vært benyttet som grunnlag for etterforskning rettet mot organisasjoner med væpnet kamp eller revolusjon som formål, jf. Dok. nr. 15 (1995–96).

### 7.11.2 Delutredning VIII

Både Straffelovkommisjonen (jf. NOU 2002: 4 side 286 og 394–395) og Lund-utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen i straffeloven § 104 a første ledd, men ikke annet ledd. I Lund-utvalget er det dissens, idet ett medlem går inn for å videreføre annet ledd i en noe revidert form, jf. NOU 2003: 18 side 108 flg.

Begrunnelsen for å videreføre § 104 a første ledd er som i 1950 at private militærorganisasjoner utgjør en fare for samfunnsfreden i urolige tider og kan, hvis de ikke er lojale mot de lovlige myndighetene, i en krigssituasjon lede til borgerkrig. Lund-utvalget foreslår at det bare skal være straffbart å gi materiell støtte til organisasjonen. Andre former for medvirkning, for eksempel å oppfordre til å delta i organisasjonen, skal fortsatt ikke være straffbart. Siden medvirkning i straffeloven 2005 generelt er gjort straffbart, foreslås det et uttrykkelig unntak fra medvirkningsansvaret. Strafferammen skal etter forslaget være fengsel i 3 år.

Når *flertallet* i Lund-utvalget i likhet med Straffelovkommisjonen foreslår å oppheve straffeloven 1902 § 104 a annet ledd, er det først og fremst fordi man ikke ser noe behov for bestemmelsen. Ingen er tiltalt eller dømt etter den siden vedtakelsen i 1950, og flertallet kan heller ikke se at den aktuelle trusselsituasjonen skaper noe behov for bestemmelsen. Det pekes på at hvis gruppens mål er å krenke rikets sikkerhet eller grunnleggende nasjonale interesser, vil medvirkning, forsøk eller forbund om lovbrudd (se forslaget til § 127) dekke det som det er behov for å ramme. Tar gruppen sikte på å skade andre interesser, vil forslaget til bestemmelser som viderefører straffeloven 1902 §§ 147 a og b og § 162 c gi grunnlag for å ramme forberedelsen. Flertallet er dessuten prinsipielt imot å videreføre bestemmelsen for å gi grunnlag for bruk av inngripende etterforskningsmetoder.

*Utvalgets mindretall* (Gammalgård) fremhever at det er grunn til å videreføre bestemmelsen i § 104 a annet ledd for å gjøre det straffbart å delta i to typer grupperinger eller bevegelser, jf. utredningen side 111. Det siktes til ekstremistiske og voldelige virksomheter som i dag representeres

ved nynazistene, og til utenlandske statsborgere som er gitt opphold i Norge, men som under oppholdet her danner eller slutter seg til grupperinger som støtter eller planlegger voldsbruk i hjemlandet eller andre steder. For å gi mulighet for å straffefølge slik virksomhet, foreslår mindretallet at bestemmelsen i § 104 a annet ledd videreføres slik:

«Den som i strid med grunnleggende demokratiske prinsipper eller i strid med forutsetningene for opphold i Norge deltar i eller støtter organisasjon eller bevegelse som benytter seg av vold eller tvang, eller trusler om sådanne, for å oppnå politiske mål, straffes med fengsel inntil 2 år.»

### 7.11.3 Høringsinstansenes syn

I avsnittet her gjengis både høringsuttalelsene som er avgitt til delutredning VII (NOU 2002: 4) og delutredning VIII (NOU 2003: 18).

Fire høringsinstanser, *Forsvarets overkommando*, *Oslo statsadvokatembeter*, *ØKOKRIM* og *Advokatforeningen* har uttalt seg om å forslaget om å videreføre forbudet mot privat militær virksomhet i straffeloven 1902 § 104 a første ledd, jf. utvalgets lovutkast § 17–17. Forslaget får støtte hos dem alle, men både *Forsvarets overkommando*, *ØKOKRIM* og *Advokatforeningen* mener det bør avklares om bestemmelsen om privat militær virksomhet bare omfatter virksomhet her i riket, eventuelt om det er et straffbarhetsvilkår at virksomheten tar sikte på å ramme norske interesser her i riket eller i utlandet. *Oslo statsadvokatembeter* er ikke enig i Lund-utvalgets forslag om en strafferamme på 3 år, og mener slike organisasjoner kan utgjøre en så stor trussel mot vitale samfunnsfunksjoner at strafferammen bør være 6 år.

Til forslagene om å oppheve § 104 a annet ledd er det mottatt høringsuttalelse fra *Kommunal- og regionaldepartementet*, *Utenriksdepartementet*, *Oslo tingrett*, *riksadvokaten*, *Politidirektoratet*, *Politiets sikkerhetstjeneste (PST)*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Troms politidistrikt*, *Agder politidistrikt*, *Dommerforeningen*, *Advokatforeningen*, *KROM* og *Organisasjonen mot politisk overvåking*.

Følgende høringsuttalelser slutter seg forslaget om å oppheve § 104 a annet ledd: *Kommunal- og regionaldepartementet*, *riksadvokaten*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Agder politidistrikt*, *Dommerforeningen*, *Advokatforeningen*, *KROM* og *Organisasjonen mot politisk overvåking*. Både *Oslo statsadvokatembeter* og *Agder politidistrikt* understreker for øvrig at forslaget fra mindretallet i Lund-utvalget vil bli vanskelig å praktisere bl.a. fordi straffbarheten avhenger av skjønsmessige kriterier som

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

«grunnleggende demokratiske prinsipper». *Oslo statsadvokatembeter* peker dessuten på at formuleringen «i strid med forutsetningene for opphold i Norge» vil innebære en umotivert ulik strafferettslig vurdering av norske statsborgere og utenlandske borgere, og at dette vil være i dårlig harmoni med EMK art. 14.

*Utenriksdepartementet, Politidirektoratet, PST og Troms politidistrikt* går inn for å opprettholde 104 a annet ledd. De begrunner det med at voldelige grupperinger som ikke begår terrorhandlinger faller utenfor straffeloven §§ 147 a og 147 b, og at forbundsbestemmelsen i straffeloven 1902 § 162 c stiller strenge krav til bevis. Ved å oppheve § 104 a annet ledd mener høringsinstansene at man vil stå uten egnede strafferettslige tiltak bl.a. mot voldelige høyreekstreme grupperinger, og mot personer med midlertidig opphold i Norge som danner eller deltar i bevegelser som planlegger voldelige aksjoner i hjemlandet. Både *Politidirektoratet* og *PST* peker på at man ikke kan ta utgangspunkt i dagens trusselbilde, men må ta i betraktning at det i fremtiden kan oppstå voldelige grupperinger som ikke har karakter av å være terrororganisasjoner. *PST* mener at en bestemmelse som § 104 a annet ledd er nødvendig for å forebygge og bekjempe slike grupperinger:

«Dersom straffeloven § 104 a annet ledd forsvinner vil mulighetene for å drive etterforskning mot voldelige ekstreme grupper bortfalle. Det vil bli en umulig oppgave å drive en effektiv kriminalitetsbekjempelse av politisk voldelige grupperinger. Dette påpekes også av utvalgets mindretall som mener at det av kriminalbekjempende grunner er formålstjenlig å ha et strafferettslig vern mot blant annet ekstremistisk og voldelig virksomhet.

Vi vil hevde at det er helt nødvendig å ha en bestemmelse i straffeloven som kan oppfylle den etterforskningsplikt *PST* er pålagt gjennom politiloven § 17 b nr. 5. Dette vil etter vårt syn ikke finnes dersom § 104 a annet ledd blir fjernet uten at det gis noen erstatning.»

*PST* slutter seg ellers til mindretallet i Lund-utvalget, men tar til orde for at strafferammen må settes høyere enn 2 års fengsel, for eksempel 3 år som kan forhøyes til 6 eller evt. 10 år i særlige tilfeller.

#### 7.11.4 Departementets vurdering

##### 7.11.4.1 Privat militær virksomhet

Både Straffelovkommissjonen og Lund-utvalget har foreslått å videreføre § 104 a første ledd, men med den begrensning at når overtredelsen skjer i form

av støtte til den private militære organisasjonen, er det bare økonomisk og materiell støtte som skal være straffbar. Det har ikke kommet innvendinger til forslaget under høringen, og departementet slutter seg til det. I lys av høringen og praktiseringen av bestemmelsen i de senere år er det imidlertid enkelte spørsmål som krever en nærmere avklaring. Det første knytter seg til bestemmelsens stedlige virkeområde.

Det har hersket usikkerhet om straffeloven § 104 a første ledd kan anvendes på enhver deltakelse eller støtte til private militære organisasjoner, eller om det er et krav at organisasjonen finnes her i riket eller iallfall truer norske interesser. I en uttalelse 26. februar 2003 la riksadvokaten til grunn at bestemmelsen bare kan anvendes på organisasjoner som kan true norske interesser. Riksadvokaten la for øvrig til at behovet for å anvende bestemmelsen i utlandet uansett var begrenset, fordi straffeloven 1902 §§ 147 a og 147 b gjerne vil komme i forgrunnen når slik virksomhet skal strafforfølges. Både Forsvarets overkommando og ØKOKRIM har under høringen tatt til orde for at det stedlige virkeområdet bør avklares dersom bestemmelsen videreføres i straffeloven 2005. Departementet er enig i det.

Selv om ordlyden i straffeloven 1902 § 104 a første ledd ikke inneholder noen begrensning, taler Ot.prp. nr. 79 (1950) side 14 og 49 for at bestemmelsen ble gitt med tanke på etableringen av slike organisasjoner i Norge. Reelle hensyn taler også for en slik begrensning. I motsatt fall vil for eksempel pengestøtte til en rekke frigjøringsorganisasjoner som i alle fall delvis er eller har vært private organisasjoner av militær karakter, være straffbare. Om frigjøringsorganisasjonen har politisk støtte fra norske myndigheter, vil være uten betydning for straffbarheten.

To situasjoner fordrer imidlertid en særskilt vurdering. For det første kan det bli etablert en privat militær organisasjon i utlandet med sikte på å ramme interesser i Norge. Dersom bestemmelsen i straffeloven 2005 begrenses til å gjelde en «privat organisasjon av militær karakter i riket» vil etableringen falle utenfor. Slik departementet ser det, vil imidlertid slik virksomhet fanges opp av andre straffebestemmelser. Det er nærliggende å vise til forslaget til § 127 hvor et forbud om angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet og andre viktige samfunnsinstitusjoner er kriminalisert. Dersom virksomheten til organisasjonen har karakter av terror, vil bestemmelsene om straff for ulike former for forberedelse til terrorhandlinger (straffeloven 2005 kapittel 18) være anvendelige, og i andre tilfeller vil forslaget til straffeloven 2005



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

§ 198 om straff for deltakelse i organisert kriminalitet (som svarer til straffeloven 1902 § 162 c) kunne komme til anvendelse. Departementet går derfor inn for at bestemmelsen som viderefører § 104 a første ledd i straffeloven 2005 bare skal gjelde for private militære organisasjoner i her riket.

Den andre situasjonen som påkaller særlig oppmerksomhet, er der både den militære organisasjonen og de utsatte norske interessene er i utlandet, for eksempel slik at en militær organisasjon tar sikte på å ramme norsk næringsvirksomhet i politisk ustabile områder. Erfaringene etter offentliggjøringen av «Muhammed-tegningene» i en mindre norsk avis i 2006 viser at et slikt scenario ikke er helt uaktuelt. Strafforfølgning for slik virksomhet vil kunne være aktuelt overfor medlemmer i organisasjonen som i en tid oppholder seg i Norge eller som er pågrepet i utlandet og utleveres til Norge. Den vil også oppstå i forhold til personer som her i riket rekrutterer personer til organisasjonen i utlandet eller yter den økonomisk eller materiell støtte. Også i slike tilfeller vil bestemmelsene om forberedelse til terrorvirksomhet og deltakelse i en organisert kriminell gruppe, eventuelt medvirkning til slik forberedelse, kunne være anvendelige. Dette vil fange opp tilfeller hvor det er behov for å kunne ramme virksomheten på forberedelsesstadiet.

Det som kreves etter lovforslaget § 128, er at den private organisasjonen av militær karakter befinner seg i Norge. Dette innebærer at alternativene «danner» og «deltar» normalt vil bli overtrådt av personer som befinner seg i riket. Alternativene «ytter økonomisk eller annen materiell støtte» vil imidlertid kunne ramme personer utenfor riket. Slike handlinger vil være straffbare i den grad de også er straffbare etter lovgivningen på gjerningsstedet, jf. straffeloven 2005 § 5 første ledd nr. 1 og tredje ledd. Det samme gjelder når den militære organisasjonen har et slikt formål at den kan anses for å være «rettet mot den norske stat eller norsk statsmyndighet», jf. straffeloven 2005 § 5 første ledd nr. 6. Det er ikke behov for ytterligere å utvide bestemmelsens stedlige virkeområde.

Også spørsmål knyttet til *medvirkning* krever en nærmere behandling. Medvirkning til overtredelse av straffeloven § 104 a første ledd er ikke straffbar, og Lund-utvalget foreslår, i motsetning til Straffelovkommisjonen, at det skal gjøres unntak fra den generelle medvirkningsbestemmelse i straffeloven 2005 § 15. Ingen av høringsinstansene har kommentert medvirkningsspørsmålet. Etter departementets syn er det ikke tilstrekkelig grunn til å gjøre unntak fra det generelle medvirkningsan-

svaret. Det er heller ikke gjort i tilsvarende bestemmelser i den danske straffeloven § 114 d eller i den svenske Brottsbalken 18 kapitlet 4 §. Når Lund-utvalget går inn for at medvirkning ikke skal være straffbart, synes det først og fremst å ha hatt medvirkning i form av tilskyndelse i tankene, jf. utredningen side 108:

«Medvirkning er i dag ikke straffbart. Utvalget ser dette som naturlig. Det er neppe noe synnerlig behov for å straffe tilskyndelse mv. til deltakelse i eller støtte til en slik organisasjon.»

Departementet er langt på vei enig i at det neppe er noe stort behov for å ramme medvirkning i form av tilskyndelse. Men for effektivt å kunne følge opp artikkel 4 (2) i tilleggskonvensjonen til FNs barnekonvensjon om barn i væpnede konflikter, kan det være gunstig også å kunne ramme den som tilskynder personer under 18 år å slutte seg til private militære organisasjoner. Det er straffverdig hvis voksne forleder unge personer, med dårligere vurderingsevne og urealistiske forestillinger om hva den militære virksomhet vil bestå i, til å slutte seg til slike organisasjoner. Hvis den som tilskynder ikke opptrer i forståelse med organisasjonen, er det vanskelig å karakterisere virksomheten som «rekruttering», men det er psykisk medvirkning.

I forhold til alternativene «økonomisk eller annen materiell støtte» er det temmelig klart at et medvirkningsansvar er påkrevd. Den som for eksempel gir opplysninger om hvordan man med minst mulig oppdagelsesrisiko kan underslå eller stjele våpen fra det ordinære forsvaret og få dem overlevert til en ulovlig militær organisasjon, bør etter departementets oppfatning kunne dømmes for medvirkning til å gi materiell støtte. Departementet foreslår derfor ikke å gjøre unntak fra det alminnelige medvirkningsansvaret.

Departementet slutter seg til Lund-utvalgets forslag om en *strafferamme* på 3 år. Begrunnelsen for å straffe privat militær virksomhet er den skade slike organisasjoner kan forvolde. Men i forhold til slik skadeforvoldelse representerer bestemmelsen en utpreget forberedelseshandling. I samsvar med prinsippene i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 130 bør strafferammen for slike handlinger være lavere enn for skadevoldende handlinger. Ulovlig privat militær virksomhet kan for eksempel danne forberedelse til inngrep mot viktige samfunnsinstitusjoner, jf. forslaget til § 117, som har en øvre strafferamme på fengsel inntil 6 år. Det vil derfor være for strengt å sette den samme strafferammen for handlinger som bare disponerer for slikt angrep. Departementet er også enig med utvalget i at en ramme på 3 år er tilstrekkelig til å fange opp

de skjerpende omstendighetene som etter straffeloven 1902 § 104 a første ledd utløser strafferammen på fengsel inntil 6 år. Selv om momentene ikke særskilt fremheves i forslaget til § 128, skal det fortsatt tillegges atskillig vekt ved straffutmålingen om organisasjonen gjør bruk av personer under 18 år eller disponerer over våpen eller eksplosiver, jf. forslaget til straffeloven 2005 § 77 om skjerpende omstendigheter.

#### 7.11.4.2 Organisasjoner som gjør bruk av vold mv.

Forslaget fra Straffelovkommissjonen og Lund-utvalget om ikke å videreføre straffeloven 1902 § 104 a *annet ledd* har vakt oppmerksomhet under høringen. Bestemmelsen går langt i å oppstille straff for forberedelseshandlinger, og gir mulighet til å etterforske sammenslutninger eller bevegelser som tar i bruk ulovlige midler for å nå sine politiske mål. Som ledd i en etterforskning på dette grunnlaget kan det være mulig å ta i bruk straffeprosessuelle tvangsmidler selv om det ikke kan dokumenteres eller sannsynliggjøres at bestemte voldshandlinger allerede er begått. Strafferammen i § 104 a annet ledd oppfyller ikke det generelle strafferammekravet som er et vilkår for å kunne ta i bruk de mest inngripende (hemmelige) tvangsmidlene, men straffeprosessloven kapittel 16 a (kommunikasjonskontroll) og 17 b (bruk av tvangsmidler for å avverge alvorlig kriminalitet) m.fl. åpner gjennom særskilte henvisninger for bruk av slike tvangsmidler rettet mot de mest alvorlige overtredelsene av § 104 a annet ledd. Det er derimot ikke åpnet for bruk av tvangsmidler for å forebygge slik kriminalitet, jf. politiloven § 17 d.

Om bestemmelsen eller deler av den skal føres videre beror på hvilken trussel politisk motivert vold eller tvang utgjør i dag, og i hvilken grad denne trusselen vil kunne forebygges og etterforskes på grunnlag av andre bestemmelser i straffeloven 2005.

I Norge eksisterer det visse sekulære organisasjoner og miljøer som kan benytte seg av vold, tvang eller trusler for å fremme sine politiske syn. Dette bidrar til å skape frykt og utrygghet, og kan i ytterste konsekvens utgjøre en trussel mot den norske stats demokratiske verdier.

Også straffeloven 2005 vil inneholde straffebud som retter seg mot vold og tvang generelt, og ikke bare når slik atferd er politisk motivert, jf. politiloven § 17 b første ledd nr. 5. Forsøk på å begå slike lovbrudd vil være straffbart etter straffeloven 2005 § 16, og medvirkning vil rammes av § 15. Bruk av vold og trusler for å fremme et politisk standpunkt bør imidlertid kunne forebygges og etterforskes

før det kommer til forsøk på konkrete, politisk motiverte voldshandlinger. Å delta i, rekruttere til eller støtte voldelige sammenslutninger med politiske mål skaper en fare for skade på demokratiske verdier, jf. prinsippene for kriminalisering i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 88 flg.

Departementet har også i den nye straffeloven lagt til grunn en restriktiv holdning til kriminalisering av forberedelseshandlinger, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 104–105. Forslagene i proposisjonen her om å utvide straffansvaret for forberedelseshandlinger retter seg mot tre utvalgte og avgrensede områder: Terrorhandlinger, virksomhet som kan skade rikets sikkerhet, og spesielle former for annen alvorlig kriminalitet. I forhold til terrorhandlinger foreslås det blant annet, som en følge av de krav som ligger i europarådskonvensjonen 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme, å gjøre det straffbart å rekruttere personer til å begå terrorhandlinger eller å oppfordre eller opplære dem til å begå terrorhandlinger. Det vises til loven kapittel 18. I forhold til bestemmelsene om krenkelse av rikets sikkerhet og alvorlig kriminalitet er kriminaliseringen av forberedelseshandlinger stort sett begrenset til å rette seg mot inngåelsen av forbund (avtale) om å begå nærmere bestemte straffbare handlinger, jf. forslaget om å gjøre det straffbart å avtale maktanvendelse mot viktige samfunnsinstitusjoner, se § 127 jf. § 117, og avtale om mordbrann, sabotasje eller annen alvorlig kriminalitet. Innenfor sine avgrensede virkeområder vil disse bestemmelsene langt på vei dekke det samme som § 104 a annet ledd, og gi mulighet til å drive forebyggende arbeid og å etterforske for å avdekke om noen har begått en straffbar handling, jf. straffeprosessloven § 224 første ledd.

Fordi disse bestemmelsene har et så avgrenset saklig virkeområde, vil det imidlertid også etter straffeloven 2005 finnes felter som ikke vil bli dekket så godt som i dag om straffeloven § 104 a annet ledd ikke videreføres. Det vises særlig til merkna-dene fra mindretallet i Lund-utvalget, se utredningen side 112 om nynazistiske og andre voldelige bevegelser og utenlandske organisasjoner som etablerer seg i Norge for å støtte voldsbruk i hjemlandet. Det vil fortsatt være behov for en bestemmelse som favner noe videre enn straffansvaret som følger av de alminnelige reglene om medvirkning til brudd på straffebudene mot vold og tvang, et straffebud som også rammer den som deltar i foreningen eller sammenslutningen uten å ha en så nær tilknytning til utførelsen av bestemte, individualiserte straffbare handlinger at handlingene kan straffes som medvirkning. Vurderingen av om dette behovet veier tyngre enn innvendingene mot

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

§ 104 a annet ledd som Straffelovkommisjonen og Lund-utvalget med rette har pekt på, har voldt tvil, og beror blant annet på om det er mulig å gi bestemmelsen en mer presis utforming og heve terskelen for straffansvar.

Departementet går ikke videre med forslaget fra mindretallet i Lund-utvalget. Som flere høringsinstanser har pekt på, er det lite ønskelig å avgrense straffansvaret ved bruk av uttrykk som «i strid med grunnleggende demokratiske prinsipper», og det er heller ikke ønskelig å etablere et nytt strafferettslig skille mellom norske statsborgere og utenlandske borgere. Departementet har i stedet tatt utgangspunkt i § 104 a annet ledd slik bestemmelsen lyder i dag, og vurdert om det er mulig å snevre inn området for det straffbare.

En mulig innskrenkning er å stille strengere krav til hvilke virkemidler foreningen eller sammenslutningen må være villig til ta i bruk for å nå sitt formål. Paragraf 104 a annet ledd nevner uttrykkelig sabotasje og maktanvendelse, men omfatter ethvert ulovlig middel. Dette rekker svært langt, og oppfyller neppe de krav som etter departementets mening bør stilles for å ta i bruk straff, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 88 flg. I den grad forberedelseshandlinger skal gjøres straffbare, bør straffebudet rette seg mot befatning med foreninger eller sammenslutninger som er villige til begå alvorlige straffbare handlinger for å nå sine mål. Bare da er skadepotensialet tilstrekkelig til å kriminalisere deltakelse mv. i sammenslutningen.

Departementet foreslår at et nytt straffebud bare bør rette seg mot foreninger eller sammenslutninger som er villige til å ta i bruk grovt skadeverk, sabotasje, vold, tvang eller trusler om dette. Dessuten foreslår departementet at ikke enhver støtte skal omfattes – i tråd med forslaget til § 128 foreslår departementet at bare økonomisk eller materiell støtte skal rammes av straffebudet.

Uttrykkene «å forstyrre samfunnsordenen» og «å oppnå innflytelse i offentlige anliggender» er noe gammelmodige, men fortsatt dekkende. Departementet avviste i Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) å innføre en mer generell bestemmelse som forbyr deltakelse i organisert kriminalitet, se proposisjonen side 15 flg., og det er heller ikke nå ønskelig å gå så bredt til verks. Begrepene gjør det klart at bare politisk motivert vold og tvang etc. rammes, og knytter med det forbindelseslinjen til ansvarsområdet til Politiets sikkerhetstjeneste, jf. politiloven § 17 b første ledd nr. 5. Departementet foreslår imidlertid å eksemplifisere innholdet i begrepene gjennom henvisninger til bestemmelsene om kren-

kelse av Norges selvstendighet, fred og statsforfatning.

Etter lovendringen 3. desember 1999 nr. 82 kreves det at foreningen eller sammenslutningen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler. Departementet ser det av hensyn til blant annet ytringsfriheten og organisasjonsfriheten som selv sagt at denne begrensningen opprettholdes i en ny bestemmelse. Departementet har vurdert om det er ønskelig også å kvalifisere hvilke skritt som må være tatt, for eksempel slik at det må være begått straffbare handlinger av en nærmere bestemt art eller med en viss strafferamme, men har kommet til at det ikke bør stilles slike krav om bestemmelsen skal gi en mulighet til tidlig å komme i inngrep med ekstremistiske miljøer.

På denne bakgrunnen og med de nevnte endringene foreslår departementet at straffeloven 1902 § 104 a annet ledd videreføres i straffeloven 2005 som § 129, se forslaget til lovtekst og merknadene til bestemmelsen. Medvirkning bør fortsatt ikke rammes, og på grunn av den generelle medvirkningsbestemmelsen i straffeloven 2005 § 15 er det behov for et uttrykkelig unntak.

## **7.12 Bestemmelser i straffeloven 1902 kapittel 8 og 9 som ikke videreføres**

---

### **7.12.1 Innledning**

Kapittel 8 og 9 i straffeloven 1902 inneholder til sammen 30 bestemmelser. Departementets forslag til kapittel 16 inneholder 19 bestemmelser. Dette skyldes ikke bare at det nye kapitlet i straffeloven 2005 har fått en mindre kasuistisk utforming, men er også en følge av en reell avkriminalisering.

Enkelte av bestemmelsene som ikke videreføres, er omtalt tidligere. Dette gjelder straffeloven 1902 §§ 86 a, 86 b og 97 i punkt 7.8 om landssvik og merknadene til forslaget til § 119.

Enkelte bestemmelser som i dag er inntatt i kapittel 8 er tatt med i forslaget til andre kapitler i straffeloven 2005. Dette gjelder straffeloven 1902 § 95 om krenkelse av en fremmed stats flagg, representanter og bygninger. Annet ledd utvides og videreføres i straffeloven 2005, jf. forslaget til § 144 om angrep på en internasjonalt beskyttet person og § 184 om straff for ordenskrenkelse rettet mot en fremmed stat, mens første ledd foreslås opphevet.

Nedenfor gjennomgås de øvrige bestemmelsene i straffeloven 1902 kapittel 8 og 9 som Lund-utvalget, og delvis også Straffelovkommisjonen, mener bør oppheves. Felles for straffebudene er at

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

de i liten eller ingen utstrekning har vært anvendt i praksis. Forslaget om å oppheve dem er enstemmig, og har ikke møtt innvendinger fra høringsinstansene.

### 7.12.2 De enkelte bestemmelsene

#### 7.12.2.1 Brudd på forskrift om Norges nøytralitet – straffeloven 1902 § 85

*Bestemmelsen* gjør det straffbart å bryte forskrifter om Norges nøytralitet, og bestemmelsen antas også å gi hjemmel for å gi slike forskrifter. Straffen er fengsel inntil 4 år.

I *delutredning VIII* legges det vekt på at bestemmelsen ikke er anvendt i praksis, og at et eventuelt behov for å gi slike bestemmelser om nøytralitet bør hjemles i en egen lov med særskilte straffebestemmelser, jf. utredningen side 113.

Ingen *høringsinstanser* har hatt merknader til forslaget om å oppheve § 85, og departementet slutter seg til det.

#### 7.12.2.2 Farlige eller skadelige handlinger i krigstid – straffeloven 1902 §§ 87 og 88

I tillegg til *straffeloven 1902* §§ 86–86 b inneholder loven to bestemmelser i §§ 87 og 88 som rammer handlinger som etter sin art enten vil være bistand til fienden eller svekke den norske forsvarsevnen. Handlingene er likevel straffbare uavhengig av om (det kan bevises at) de er begått med et slikt formål. Bestemmelsene gjelder bare i krigstid, men omfatter også handlinger som rammer formelt allierte eller land Norge har krigsfelleskap med, jf. siste ledd.

Paragraf 87 nr. 1 etablerer i krigstid en straffsanksjonert opplysningsplikt på forespørsler om informasjon av betydning for militære tiltak. I nr. 2 omhandles det å skjule spioner for fienden. Nr. 3 gjør at medvirkning til visse militære forbrytelser kan straffes selv om medvirkeren faller utenfor den personelle virkekretsen som er fastsatt i militær straffelov § 9. Paragraf 88 gjør det straffbart å misligholde forsynings- og transportkontrakter mv. av betydning for det militære eller sivile forsvaret.

Strafferammen i § 87 er fengsel inntil 4 år og handlingen er bare straffbar når det er utvist forsett. For forsettlig overtredelse av § 88 er den ordinære strafferammen fengsel inntil 10 år, men med en skjerpet strafferamme på fengsel inntil 21 år hvis handlingen har hatt alvorlige følger. Uaktsom overtredelse kan straffes med fengsel i 6 måneder.

*Utvalget* fremhever at straffeloven 1902 § 87 nr. 1 og 2 også kan straffes som bistand til fienden hvis

den nødvendige skyld foreligger. *Utvalget* antar at de subjektive vilkår vil være oppfylt i langt de fleste tilfeller, og hvis så ikke skulle være tilfelle, ser det ikke grunn til å oppstille straff for atferden. For nr. 3 vises det til at medvirkning i straffeloven 2005 generelt er gjort straffbart, jf. § 15, og at *utvalget* dessuten foreslår å oppheve de bestemmelsene i militær straffelov som straffeloven 1902 § 87 nr. 3 viser til. Også for straffeloven 1902 § 88 viser *utvalget* til at atferden objektivt sett vil være bistand til fienden, og straffbar av den grunn om det er utvist forsett. Er gjerningspersonen ikke klar over virkningen av handlingen, ser ikke *utvalget* grunn til å gjøre kontraktsbruddet straffbart.

*Høringsinstansene* har ikke hatt merknader til forslaget om å oppheve bestemmelsene, og departementet slutter seg til *utvalgets* forslag og begrunnelse for å oppheve dem.

#### 7.12.2.3 Diplomatiske landssvik – straffeloven 1902 § 89

*Bestemmelsen* retter seg mot den som handler mot eller unnlater å ivareta Norges tarv under forhandlinger eller avslutning av overenskomster med andre stater. Ved forsettlige overtredelser er strafferammen 1 til 15 års fengsel, og ved uaktsomhet bot.

*Utvalget* mener det ikke er behov for en slik bestemmelse siden slik atferd uansett vil være straffbar som brudd på tjenesteplikter/misbruk av offentlig myndighet eller utroskap (gjennom en videreføring av straffeloven 1902 § 324, § 325 nr. 1 og § 275).

*Høringsinstansene* har ikke merknader til forslaget om å oppheve bestemmelsen.

Så langt departementet har kunnet konstatere, er det ikke eksempler i tilgjengelig rettspraksis på at bestemmelsen er anvendt. Når atferden likevel vil være straffbar etter andre bestemmelser, ser departementet ikke noe behov for å videreføre en slik særskilt bestemmelse om myndighetsmisbruk.

#### 7.12.2.4 Brudd på militær sensur – straffeloven 1902 § 92

*Bestemmelsen* gir adgang til å gi bestemmelser om sensur. Det som kan forbys er offentlige meddelelser om norsk krigsmakt eller krigsforetagender, som for eksempel om krigens gang. Et slikt forbud har bare selvstendig betydning når offentliggjøringen verken har betydning for rikets sikkerhet eller avslører statshemmeligheter. Strafferammen er bot eller fengsel inntil 2 år.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

*Utvalget* foreslår i delutredning VIII at bestemmelsen oppheves fordi den har mistet sin aktualitet, jf. side 116. Ingen *høringsinstanser* har merknader.

Departementet slutter seg til forslaget om å oppheve bestemmelsen, som ikke bare har mistet sin aktualitet, men som også må anses for å være i dårlig harmoni med Grunnloven § 100 fjerde ledd:

«Forhaandscensur og andre forebyggende Forholdsregler kunne ikke benyttes, medmindre det er nødvendigt for at beskytte Børn og Unge imod skadelig Paavirkning fra levende Billeder. Brevcensur kan ei sættes i Værk uden i Anstalter.»

#### 7.12.2.5 Fjerning, forfalskning eller ødeleggelse av gjenstander – straffeloven 1902 § 93

Med fengsel fra 2 til 8 år, og hvis det finnes skjerpende omstendigheter 12 år, rammer *straffeloven 1902 § 93* å skade, forfalske eller fjerne en gjenstand eller et dokument som er av betydning for rikets sikkerhet eller landets velferd. Bestemmelsen synes ikke å ha vært i bruk siden den ble vedtatt i 1902.

I *delutredning VIII* foreslår utvalget at bestemmelsen oppheves, fordi slik atferd i krigstid regelmessig vil rammes som bistand til fienden, eller av de ordinære bestemmelsene om forfalskning, skadeverk eller besittelseskrenkelse, jf. utredningen side 116–117. Forslaget er ikke kommentert av *høringsinstansene*, og departementet slutter seg til det.

#### 7.12.2.6 Økonomisk støtte fra andre stater for å påvirke allmennheten – straffeloven 1902 § 97 a

*Bestemmelsen* rammer det at en norsk borger, eller en person hjemmehørende her i riket, mottar økonomisk støtte fra en fremmed makt eller noen som opptrer på dens vegne for å påvirke allmennhetens mening om styreform eller utenrikspolitikk eller for å drive partivirkosomhet. Det ble ifølge forarbeidene til bestemmelsen ansett som et brudd på de demokratiske spillereglene å motta slik støtte, og i en krigs- eller krisesituasjon kunne det være fare for at støtten ville skape et avhengighetsforhold til den utenlandske makten, særlig til autoritære ett-partistater, jf. Ot.prp. nr. 79 (1950) side 13. Det er ikke noe straffbarhetsvilkår at den økonomiske støtten skjer skjult. Strafferammen er bot eller fengsel inntil 2 år. Ingen er straffet for å ha over-

trådt bestemmelsen, men siktelser etter bestemmelsen har i en viss utstrekning dannet grunnlag for bruk av tvangsmidler (kommunikasjonskontroll).

I *delutredning VIII* er bestemmelsen ikke videreført, jf. side 117–118. Utvalget mener at hensynet til demokratiet ikke lenger kan begrunne et straffansvar for å motta pengestøtte fra andre stater.

Av *høringsinstansene* gir *KROM* støtte til at bestemmelsen i straffeloven 1902 § 97 a ikke videreføres. For øvrig har ingen uttalt seg om forslaget.

Departementet slutter seg til forslaget om ikke å videreføre en bestemmelse som svarer til straffeloven 1902 § 97 a. Det viktigste for demokratiet er åpenhet om hvor de politiske partier får sine økonomiske bidrag. For partier som vil være i stand til å øve innflytelse på norsk samfunnsutvikling, er dette ivaretatt ved lov 17. juni 2005 nr. 102. Denne lovgivningen omfatter ikke støtte som gis til personer eller organisasjoner utenfor de politiske partier. Men den omstendighet at straffeloven 1902 § 97 a har vært gjeldende rett i over 50 år, hvorav ca. 40 år var preget av den «kalde krigen», uten at noen er blitt tiltalt og straffet etter bestemmelsen, viser at det ikke er grunn til å videreføre den.

#### 7.12.2.7 Utbredelse av desinformasjon til fare for rikets sikkerhet – straffeloven 1902 § 97 b

Både etter *straffeloven 1902* og forslaget til straffeloven 2005 krever straffebestemmelsene om avsløring av statshemmeligheter at informasjonen er riktig. Straffeloven 1902 § 97 b gjør det straffbart å utbre eller formidle uriktig informasjon eller falske rykter til en fremmed stat, som om de vinner tiltro kan skade den indre eller ytre sikkerheten. Straffen er fengsel inntil 2 år. Bestemmelsen har ikke vært anvendt i praksis.

I *delutredning VIII* foreslås det at bestemmelsen ikke videreføres. Det pekes særlig på at den er problematisk i forhold til ytringsfriheten, og at det dessuten kan by på betydelige problemer å avgjøre hva som er «falske rykter», jf. utredningen side 118. Ytringsfrihetskommisjonen har i NOU 1999: 27 side 147 pekt på det samme.

Ingen av *høringsinstansene* har merknader til forslaget om ikke å videreføre bestemmelsen.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag og begrunnelse, og foreslår ingen bestemmelse som svarer til straffeloven 1902 § 97 b i straffeloven 2005.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

#### 7.12.2.8 Særlige strafferammer for krenkelse av Kongen, kongehuset og fremmede statsoverhoder mv. – straffeloven 1902 §§ 96 og 100–103

Bestemmelsene i *straffeloven* 1902 §§ 100–102 inneholder egne strafferammer for frihets-, legems- og ærekrenkelser av Kongen og medlemmer av kongehuset. Det fastsettes minimumsstraffer, og den øvre strafferammen heves. Paragraf 103 er en påtalebestemmelse. I straffeloven 1902 § 96 første ledd gis §§ 100–103 tilsvarende anvendelse på fremmede statsoverhoder. I tillegg får straffeloven § 99 om angrep på de høyeste statsorganer tilsvarende anvendelse på fremmede statsoverhoder som oppholder seg her i riket med myndighetenes samtykke.

I *delutredning VIII* foreslår utvalget ikke å videreføre §§ 100–103 i straffeloven 1902. De alminnelige strafferammene er tilstrekkelige til å fange opp det straffskjerpende i slike tilfeller, og ved freds- og integritetskrenkelser av Kongen eller medlemmer av kongehuset vil den fornærmedes status normalt gjøre lovbruddet grovt, jf. utredningen side 109.

Heller ikke bestemmelsen om at et angrep på et fremmed statsoverhode som med myndighetenes samtykke oppholder seg her, skal likestilles med angrep på de høyeste norske statsorganer, jf. straffeloven 1902 § 99 og forslaget til §§ 115 og 116, foreslås videreført, jf. utredningen side 117. Et slikt angrep bør behandles etter de alminnelige reglene om integritetskrenkelser, og handlingen for øvrig likestilles med angrep på fremmede staters sendebud mv., som i straffeloven 1902 er inntatt i § 95 annet ledd og som videreføres i straffeloven 2005.

Ingen *høringsinstanser* har hatt merknader til forslagene. Departementet er enig i utvalgets forslag og begrunnelse, og foreslår ikke bestemmelser i straffeloven 2005 som svarer til straffeloven 1902 § 96 første ledd og §§ 100–103. Det foreslås imidlertid å videreføre vernet av fremmede statsoverhodet i forslaget til § 144 om angrep på internasjonalt beskyttede personer, jf. også forslaget til § 184 om ordenskrenkelse av en fremmed stat.

### 7.13 Militær straffelov og lov om forsvarshemmeligheter

#### 7.13.1 Innledning

Lund-utvalget fikk i mandat, jf. *delutredning VIII* side 12, å gjennomgå reglene i «... militær straffelov tredje del (krigsartikler) samt lov 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter ...».

Den *militære straffelov* (lov 22. mai 1902 nr. 13) tredje del om krigsartikler består av tre kapitler. Kapittel 8 inneholder bestemmelser om krigsforræderi og blottstillelse av krigsmakten. Kapittel 9 hever strafferammene når forskjellige overtredelser av den begått i krigstid. Det 10. kapittel inneholder bestemmelser om plyndring og andre forbrytelser mot person og gods. I stor grad skjerpes straffen for visse formuesforbrytelser og -forseelser når de begås i krigstid, men i §§ 107 og 108 oppstilles straff for overtredelser av konvensjoner om forbudte våpen eller stridsmidler og av Genèvekonvensjonene 12. august 1949. Med få unntak kommer bestemmelsene i krigsartiklene bare til anvendelse på militært personell, samt på sivile på en krigsskueplass.

*Utvalget* har oppfattet mandatet slik at oppgaven først og fremst har vært å vurdere kapittel 8 i den militære straffelov. Siden kapittel 9 forholder seg til lovens annen del om militære forbrytelser og forseelser, må dette kapittel vurderes og revideres sammen med denne delen av loven. Kapittel 10 skjerper straffen for visse lovbrudd i den alminnelige straffelov og bør vurderes som ledd i dette arbeidet.

*Høringsinstansene* har ikke hatt merknader til utvalgets forståelse av mandatet. Departementet er enig med utvalget i avgrensningene. Bestemmelsene i kapittel 10 som skjerper straffen i krigstid for visse overtredelser av straffeloven 1902, bør vurderes når den militære straffelov skal tilpasses straffeloven 2005.

#### 7.13.2 Militær straffelov kapittel 8 om krigsforræderi og blottstillelse av krigsmakten

Med unntak av §§ 87–89 foreslås det i *delutredning VIII* at bestemmelsene i militær straffelov kapittel 8 oppheves, jf. utredningen side 120. Militær straffelov §§ 87–89 retter seg mot befal eller krigsmenn som uberettiget overgir seg til fienden eller deserterer under krig. Dette er rene militære lovbrudd og utvalget foreslår at de vurderes sammen med bestemmelsene i militær straffelov annen del.

Militær straffelov § 80 retter seg mot handlinger som begås for å gagne fienden eller å skade Norges krigsmakt eller krigsmakten til en stat Norge er forbundet med. Straffen er fengsel fra 10 år til livstid. Utvalget fremhever at handlingene som omfattes av militær straffelov § 80 også er straffbare etter straffeloven 1902 § 86 og vil rammes av forslaget til bestemmelser om landssvik (§§ 119 og 120 i departementets lovforslag). Utval-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

get foreslår derfor at § 80 ikke videreføres i straffeloven 2005.

Militær straffelov § 81 hever strafferammen med det halve for flere av lovbruddene i straffeloven 1902 kapittel 8 når de i krig begås av personer som hører under den militære straffelov. I annet ledd bestemmes på den annen side at straffen for forbund etter straffeloven 1902 § 94 settes ned til det halve hvis alle gir opp handlingen før det aktuelle lovbruddet er kommet til forsøk og før den militære myndigheten har fått kunnskap om forbundet. Utvalget kan ikke se at det er behov for bestemmelsene. Strafferammene i forslaget til kapittel 17 fanger opp tilfeller hvor handlingene begås av militært personell i krig. Straffutmålingsreglene i straffeloven 2005 kapittel 14 gir tilstrekkelig fleksibilitet når et forbund ikke gjennomfører sin plan.

Militær straffelov § 82 setter straff på fengsel inntil 4 år for den som hjelper en krigsfange å rømme. Etter utvalgets vurdering er det ikke behov for denne bestemmelsen ved siden av bestemmelsene om bistand til fienden, jf. forslaget til §§ 119 og 120 om landssvik, som rammer forholdet hvis fangen slutter seg til fiendens stridende styrker. Gjenopptar ikke fangen tjenesten, vil den alminnelige bestemmelsen om hjelp til en fange som rømmer, være anvendelig og tilstrekkelig.

Paragrafene §§ 83 og 84 retter seg mot tilfeller hvor noen som omfattes av loven, forsettlig eller uaktsomt forsømmer sin tjeneste eller foretar handlinger som hindrer eller villeder samferdselen, og som enten gagnar fienden eller er til skade for Norge. For forsettlige handlinger er straffen fengsel inntil 10 år, for uaktsomme fengsel inntil 5 år. Utvalgets standpunkt er at slike forsettlige handlinger vil være bistand til fienden og rammes av bestemmelsene i forslaget til §§ 119 og 120, og at handlingene i uaktsom form ikke bør være kriminalisert, jf. forslaget om ikke å videreføre straffeloven 1902 § 86 b.

Militær straffelov § 85 retter seg mot urettmessig kontakt eller korrespondanse med fienden, og er etter utvalgets oppfatning unødvendig ved siden av lov 15. desember 1950 nr. 3 om forbod mot samkvem med personar som har tilhald på fiendeområde o.a.

Paragraf 86 rammer det å spre informasjon – sann eller gal – som er egnet til å «nedstemme Krigsfolkets Mod» eller som uten tillatelse sprer informasjon om krigsmaktens stilling. Utvalget foreslår at bestemmelsen oppheves, med den samme begrunnelsen som ligger til grunn for forslaget om ikke å videreføre straffeloven 1902 §§ 92

og 97 b, dvs. hensynet til yringsfriheten og behovet for informasjon også i krig.

Militær straffelov § 90 setter straff på fengsel inntil 10 år for en krigsfange som unnviker til tross for å ha gitt sitt æresord. Utvalget foreslår at bestemmelsen oppheves fordi den nå er uaktuell.

Militær straffelov §§ 91 og 92 setter livstidsstraff for visse spionhandlinger eller andre handlinger til fordel for fienden. Utvalget viser til at handlingene også rammes av bestemmelsene om bistand til fienden og avsløring av statshemmeligheter etter straffeloven 1902, og at de også vil rammes av tilsvarende bestemmelser i straffeloven 2005 (se departementets forslag til §§ 119–125 og forbundsbestemmelsen i § 127), og at det er tilstrekkelig.

I § 93 fastsettes straff på fengsel inntil 4 år for den som ikke melder fra om et krigsforræderi, spionasje eller rømning som vedkommende har fått kunnskap om. Forholdet rammes også av straffeloven 1902 § 139, som etter forslaget vil bli videreført i straffeloven 2005. Utvalget mener at det er tilstrekkelig.

Militær straffelov § 94 fastsetter straff for den som ikke etterkommer pålegg om militære rekvisisjoner. Utvalget mener at det ikke er behov for bestemmelsen ved siden av straffbestemmelsene i lov 29. juni 1951 nr. 19 om militære rekvisisjoner.

Av *høringsinstansene* er det bare *Forsvarsdepartementet* som har uttalt seg om forslagene knyttet til militær straffelov kapittel 8, og det støtter utvalgets forslag.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om og begrunnelse for ikke å videreføre kapittel 8 i militær straffelov med unntak av §§ 87–89. De representerer en dobbeltkriminalisering som man bør unngå for å gjøre straffelovgivningen enklere og mer tilgjengelig, jf. punkt 7.3.4.

### 7.13.3 Lov om forsvarshemmeligheter

Med unntak av §§ 1 og 4 foreslås det i *delutredning VIII* side 122 flg. at lov om forsvarshemmeligheter 18. august 1914 nr. 3 oppheves. Utvalget foreslår at § 1 justeres noe og overføres til sikkerhetsloven 20. mars 1998 nr. 10, og at § 4 delvis videreføres i straffebudet mot annen ulovlig etterretningsvirksomhet. Forslagene begrunnes med at de gjeldende bestemmelsene går for langt i å kriminalisere forberedelseshandlinger, at de er vanskelig å forene med yringsfriheten og at de til dels representerer en dobbeltkriminalisering.

*Lov om forsvarshemmeligheter § 1* inneholder i første ledd en forskriftshjemmel til å forby uvedkommende adgang til nærmere angitte anlegg,

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

områder eller hendelser. Etter annet ledd straffes overtredelse med bot eller fengsel inntil 1 år. *Utvalget* finner at det åpenbart fortsatt er behov for en bestemmelse som gir adgang til å utelukke uvedkommende fra bestemte områder og anlegg, og foreslår at bestemmelser med et tilsvarende innhold inntas i sikkerhetsloven 20. mars 1998 nr. 10. *Utvalget* foreslår at fullmaktsbestemmelsen tas inn i sikkerhetsloven § 17 nytt tredje ledd slik at Kongen kan bestemme hva som skal være forbudte områder og hvilke restriksjoner som skal gjelde der. I § 3 nytt nr. 18 foreslås en definisjon av hva som forstås med forbudte områder. Straffetrusselet følger av sikkerhetsloven § 31 (bot eller fengsel inntil 6 måneder).

*Loven § 2* skjerper straffen for handlinger som nevnt i § 1 når noen har skaffet seg adgang til områdene ved bruk av falsk personalia eller annen svikaktig atferd. Straffen er da bot eller fengsel inntil 2 år. *Utvalget* kan ikke se noe behov for en slik straffskjerpelsesregel, og foreslår at den oppheves.

*Paragraf § 3* gjør det straffbart å kopiere eller mangfoldiggjøre kart, skisser, fotografier mv. av festningsanlegg, havner, fjorder, innseilinger eller norsk sjøterritorium, samt alle kart mv. som kan antas å være av betydning for fienden i tilfelle krig med mindre det er grunn til å tro at handlingen er foretatt i berettiget øyemed. *Utvalget* finner det klart at bestemmelsen ikke bør videreføres. Den går meget langt i å strafflegge forberedelseshandlinger, kan være i dårlig harmoni med ytringsfriheten og har et foreldet preg. *Utvalget* fremholder at de behov § 3 ivaretar heller bør ivaretas gjennom adgangsforbud og restriksjonsbestemmelser etter forslaget til bestemmelse i sikkerhetsloven § 17 tredje ledd.

*Loven § 4* er delvis videreført i forslaget til bestemmelse om straff for ulovlig etterretning mot statshemmeligheter (departementets forslag til § 121), se punkt 7.9.4.

*Paragraf 5* retter seg mot den som påtreffes under omstendigheter som gir grunn til å tro at vedkommende har overtrådt denne loven, straffeloven 1902 §§ 90 og 91 (ulovlig etterretning) eller telekommunikasjonsloven § 10–4, og som nekter å oppgi personalia til en offentlig tjenestemann eller et militært befal. *Utvalget* peker på at dette også er straffbart etter straffeloven 1902 § 333, som er foreslått videreført i straffeloven 2005. *Utvalget* mener det er tilstrekkelig, og går ikke inn for å videreføre § 5.

*Paragraf 6* gjør det straffbart å søke å inngå et forbund om ulovlig etterretningsvirksomhet eller overtredelse av §§ 1–4. *Utvalget* fremhever at dette kriminaliserer forberedelse til en forberedelses-

handling, og at den går alt for langt i å kriminalisere dagligdagse handlinger. *Utvalget* mener at bestemmelsen ikke bør videreføres.

*Paragraf 7* retter seg mot at noen gir eller medvirker til å gi offentlige meddelelser som han vet eller bør forstå at kan være til skade for etterforskningen av en forbrytelse mot loven eller mot straffeloven §§ 90–94. Straffen er bot eller fengsel inntil 6 måneder. *Utvalget* peker på at slik atferd kan rammes av straffbestemmelsene mot avsløring av statshemmeligheter eller i alle fall utgjøre et straffbart brudd på taushetsplikt, og finner dette tilstrekkelig. Det går derfor ikke inn for å videreføre bestemmelsen i straffeloven 2005.

*Loven § 8* gir adgang til pågripelse og varetektsfengsling ved overtredelse av § 5 og den nå opphevede lov om telekommunikasjon 23. juni 1995 nr. 39 § 10–4. *Utvalget* ser ikke behov for en særskilt pågripelsesadgang, og foreslår at bestemmelsen oppheves.

Tre *høringsinstanser* har uttalt seg om forslaget om å oppheve lov om forsvarshemmeligheter: *Forsvarsdepartementet*, *Politiets sikkerhetstjeneste* og *Dommerforeningen*. De to sistnevnte slutter seg til forslagene i delutredning VIII. *Dommerforeningen* trekker særlig frem at loven går for langt i å kriminalisere forberedelseshandlinger, og *Politiets sikkerhetstjeneste* peker på at forslaget reflekterer endringene i den militære trusselsituasjonen. *Forsvarsdepartementet* slutter seg også til forslagene, men foreslår at det i definisjonen av «forbudte områder» i sikkerhetsloven § 3 nytt nr. 18 også tas inn en bestemmelse om luftrommet for å sikre at også det kan bli stengt eller regulert av hensyn til rikets sikkerhet.

Departementet slutter seg til *utvalgets* forslag om og begrunnelse for å oppheve lov 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter i sin helhet. Departementet har i samråd med Forsvarsdepartementet vurdert *utvalgets* forslag om å ta inn i sikkerhetsloven § 17 nytt tredje ledd en bestemmelse som gir Kongen mulighet til å gi bestemmelser om fastsettelse av forbudte områder og de restriksjoner som der skal gjelde, samt å endre definisjonen i § 3 nr. 18. Departementet har kommet til at endringen lovteknisk bør følges opp på en annen måte enn det *utvalget* foreslår. En slik forskriftshjemmel passer ikke godt inn i sikkerhetsloven § 17 fordi «forbudte områder» favner videre enn behovet for å beskytte skjermingsverdige objekter. Legaldefinisjonen av «skjermingsverdige objekter» omfatter «eiendom» generelt, men er lite dekkende for sjøområder. Departementet går i stedet inn for å videreføre § 1 i lov om forsvarshemmeligheter i en ny bestemmelse i sikker-



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

hetsloven § 18 a, slik at bestemmelsen på nærmere vilkår gir mulighet til å forby adgang til blant annet forsvarsbygg og -anlegg, bestemt angitte områder og å overvære militære øvelser eller forsøk. I tillegg er det behov for å justere overskriften til kapittel 5 og endre § 31 slik at den setter straff for overtredelse av forbud etter § 18 a.

Forslaget til § 18 a omfatter ikke luftområder. Dette skyldes at en slik hjemmel allerede er gitt i

luftfartsloven 11. juni 1993 nr. 101 § 2–3. Bestemmelsen gir adgang til å begrense lufttrafikken over hele riket, og går lenger enn sikkerhetsloven som krever et «nøyaktig angitt ... område». Departementet legger videre til grunn at «militære grunner» og «den offentlige sikkerhet» gir adgang til å begrense og regulere luftfarten i alle situasjoner hvor den foreslåtte bestemmelsen i sikkerhetsloven kommer til anvendelse.

## 8 Terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger

### 8.1 Oversikt

Kapitlet inneholder forslag til straffebestemmelser om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Også slik kriminalitet må bekjempes på rettsstatens grunn, med rettsstatens midler og innenfor de rammene som menneskerettighetene og grunnleggende rettssikkerhetsgarantier trekker opp.

Lovforslaget bygger videre på norske og felleseuropeiske rettsprinsipper. Sett under ett medfører det bare en beskjeden nykriminalisering: De fleste handlingene ville også blitt rammet av straffeloven 1902. Forslaget inneholder imidlertid mer spesialiserte og eksplisitte straffebestemmelser som gjør straffansvaret for terrorhandlinger og ikke minst terrorrelaterte handlinger mer synlig.

Å vie et eget kapittel i straffeloven 2005 til terrorhandlinger gjenspeiler at faren for slike handlinger har kommet i forgrunnen sammenlignet med de mer tradisjonelle truslene mot rikets indre og ytre sikkerhet i form av fare for krig og okkupasjon. De internasjonale forpliktelsene på dette området er dessuten så omfattende og komplekse at det er hensiktsmessig å gjennomføre dem i et eget kapittel. Det er derfor naturlig å supplere forslaget til kapittel 17 i loven om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser med et kapittel med straffebud som retter seg mot terrorhandlinger. Også straffeloven 1902 inneholder bestemmelser som retter seg mot terrorhandlinger, se særlig §§ 147 a og 147 b, men departementet foreslår flere lovendringer for å gjennomføre nye internasjonale forpliktelser som påhviler Norge som ledd i det internasjonale samarbeidet for å bekjempe terrorisme.

Terrorhandlinger er en utpreget global kriminalitet, og en effektiv bekjempelse av den krever et godt utviklet og velfungerende internasjonalt samarbeid. Prisen for å delta i et slikt samarbeid er blant annet at spørsmålet om hva som skal være straffbart, ikke utelukkende kan avgjøres ut fra nasjonale kriminalpolitiske vurderinger, men i betydelig grad er bestemt i konvensjoner og andre folkerettslige instrumenter. I forhandlingene kan andre stater, som er mer utsatt for terrorhandlinger enn Norge, få gjennomslag for sitt syn og sine

behov. Dette kan lede til at Norge kan bli forpliktet til å oppstille straff i større grad enn det en nasjonal trusselvurdering isolert sett tilsier, og til at straffebestemmelsene får en noe mer detaljert og kasuistisk utforming enn bestemmelser som i mindre grad springer ut av internasjonale forpliktelser. Departementet ser det imidlertid ikke som noe alternativ å avstå fra å delta i det internasjonale samarbeidet for å bekjempe terrorhandlinger. I stedet har departementet lagt vekt på å påvirke utformingen av de internasjonale forpliktelsene under forhandlingene i ulike fora, og på å gjennomføre forpliktelsene på en måte som best mulig lar seg forene med den norske lovgivningstradisjonen.

Det internasjonale samarbeidet for å bekjempe terrorisme tar mange former: politisk, økonomisk, militært, diplomatisk og juridisk. Det juridiske samarbeidet har resultert i en rekke folkerettslige instrumenter. Det er i FN-regi nå vedtatt til sammen 16 konvensjoner og protokoller om endringer av konvensjonene, som anses som relevante i det internasjonale samfunns felles bekjempelse av terrorhandlinger. 14 av disse inneholder forpliktelser til å kriminalisere terrorrelaterte handlinger og forberedelse til slike handlinger. Dette inkluderer instrumenter som også er rettet mot spredning av masseødeleggelsesvåpen mv. Dessuten er flere av FNs sikkerhetsråds resolusjoner av vesentlig betydning, særlig 1373 (2001). I Europarådet har det blitt fremforhandlet flere rettslig bindende instrumenter om bekjempelse av terrorisme. Særlig sentral er konvensjonen om forebygging av terrorisme (2005), som ligger til grunn for flere bestemmelser i forslaget som nå legges frem. I tillegg kommer andre former for forpliktelser, slik som FATFs (Financial Action Task Force) ni særskilte rekommandasjoner om bekjempelse av finansiering av terrorisme.

Departementet foreslår en annen lovstruktur enn i dag, ved at internasjonale instrumenter i større grad skal gjennomføres med egne straffebestemmelser, i stedet for den tradisjonelle passive transformasjonen ved henvisning til generelle straffebud. En slik tilnærming gjør det blant annet mulig å gjennomføre forpliktelsene på en klar og lojal måte, samtidig som det ikke oppstilles unødig

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

generelle strafftrusler mot for eksempel forberedelseshandlinger som ellers i stor grad er og fortsatt bør være straffrie etter norsk rett.

Departementet går i hovedsak inn for å videreføre definisjonen av terrorhandlinger i straffeloven 1902 § 147 a. Departementet foreslår imidlertid å snevre inn definisjonen noe ved å erstatte dagens terrorforsett med terrorhensikt. Etter departementets forslag vil visse særlig alvorlige straffbare handlinger være å anse som terrorhandlinger dersom de er begått med en særlig form for hensikt, såkalt terrorhensikt. Terrorhensikten gjenspeiler at målet med terrorhandlinger er å skape kaos, frykt eller å påvirke avgjørelser. En terrorhandling skal fortsatt kunne straffes med fengsel inntil 21 år. Grove terrorhandlinger, dvs. terrorhandlinger som for eksempel har ført til tap av flere menneskeliv, skal kunne straffes med fengsel inntil 30 år.

Med terrorrelaterte handlinger siktes det til handlinger som har en tilknytning til selve terrorhandlingen, men som det ikke er naturlig å karakterisere som terrorhandlinger i seg selv. Eksempler på dette er finansiering av terrorhandlinger, trusler og forbund om terrorhandlinger og visse former for forberedelse av terrorhandlinger. Det siste omfatter ikke bare oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger, men også ulovlig befatning med svært farlige stoffer som egner seg spesielt godt til å bli anvendt i terrorhandlinger, som for eksempel kjernefysisk og radioaktivt materiale. Slike terrorrelaterte handlinger står i en sammenheng med terrorhandlingene som gjør at det er hensiktsmessig å regulere dem i ett og samme kapittel. Dette gjenspeiler at de folkerettslige forpliktelsene som ligger bak de terrorrelaterte straffebudene gjør denne koblingen.

Lovendringene er i det vesentlige begrunnet med at de er nødvendige for å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser, trusselbildet tilsier ikke i seg selv noe større behov for å endre lovgivningen.

## 8.2 Høringen

Et høringsbrev med forslag til kapittel 18 i straffeloven 2005 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger ble sendt 16. april 2007 til følgende høringsinstanser:

Departementene  
Høyesterett  
Lagmannsrettene  
Tingrettene i Oslo, Bergen og Trondheim  
Domstoladministrasjonen  
Riksadvokaten  
Statsadvokatene

Regjeringsadvokaten  
Politidirektoratet (POD)  
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)  
Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKOKRIM)  
Generaladvokaten  
Forsvarets overkommando  
Stortingets Kontrollutvalg (EOS-utvalget)  
Datatilsynet  
Utlendingsdirektoratet  
Amnesty International Norge  
Den Norske Advokatforening  
Den norske Dommerforening  
Den norske Helsingforskomité  
Det juridiske fakultet i Oslo, Bergen og Tromsø  
Finansnæringens Hovedorganisasjon  
FN-sambandet  
Forsvarergruppen av 1977  
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)  
Institutt for Fredsforskning (PRIO)  
Kredittilsynet  
Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
Likestillings- og diskrimineringsombudet  
NGO-forum for menneskerettigheter  
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)  
Norges Juristforbund  
Norsk forening for kriminalreform (KROM)  
Norsk Presseforbund  
Norsk Redaktørforening  
Norsk senter for menneskerettigheter  
Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)  
Politiets Fellesforbund  
Politiembetsmennesenes landsforening  
Rettspolitisk forening  
Røde Kors  
Sparebankforeningen i Norge  
Statsadvokatenes forening

Høringsfristen var 16. juli 2007. Følgende instanser har realitetsmerknader til høringsnotatet:

Forsvarsdepartementet  
Samferdselsdepartementet  
Utenriksdepartementet  
Domstoladministrasjonen  
Riksadvokaten  
Generaladvokaten  
Det nasjonale statsadvokatembetet  
Nordland statsadvokatembeter  
Oslo statsadvokatembeter  
Politidirektoratet (POD)  
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)  
Datatilsynet  
Jernbaneverket  
Utlendingsdirektoratet

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Amnesty International Norge  
Den Norske Advokatforening  
Den norske Helsingforskomité  
Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen i Norge (felles høringsuttalelse)  
Likestillings- og diskrimineringsombudet  
Næringslivets sikkerhetsråd (anmodet av NHO)  
Norsk Redaktørforening  
Norsk senter for menneskerettigheter  
Politiets Fellesforbund  
Røde Kors

Politidirektoratet har forelagt høringen for politidistriktene, Kripes, ØKOKRIM og Politiets utlendingsenhet. De mottok svar fra ØKOKRIM, Sør-Trøndelag, Troms, Asker og Bærum, Gudbrandsdal og Søndre Buskerud politidistrikt og Politiets utlendingstjeneste (PU). ØKOKRIM har ikke merknader til høringsnotatet, og de øvrige tiltrer departementets forslag uten merknader.

Innholdet i høringsuttalelsene vil bli drøftet i tilknytning til de enkelte spørsmålene som behandles i proposisjonen.

Følgende høringsinstanser har ikke realitetsmerknader:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
Barne- og likestillingsdepartementet  
Finansdepartementet  
Fornyings- og administrasjonsdepartementet  
Kultur- og kirkedepartementet  
Kunnskapsdepartementet  
Landbruks- og matdepartementet  
Miljøverndepartementet  
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)  
Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
Luftfartstilsynet  
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

USAs ambassadør i Norge har i brev 2. august 2007 på eget initiativ uttalt seg om lovforslaget.

## 8.3 Bakgrunn

### 8.3.1 Internasjonale tiltak mot terrorisme

I tiden etter terroranslagene i USA 11. september 2001 har internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen fremstått som de fremste truslene mot internasjonal sikkerhet. Terrorhandlinger har senere rammet uskyldige sivile blant annet i Moskva og Madrid, på Bali og i Bagdad, i London, Mumbai og Amman.

Terrorisme har utviklet seg til en global trussel som må bekjempes globalt. FN, Europarådet, EU og andre internasjonale organisasjoner har derfor

gitt dette arbeidet høy prioritet. Det internasjonale samarbeidet for å bekjempe terrorisme tar mange former: politisk, økonomisk, diplomatisk og juridisk. Av størst betydning er likevel det praktiske og konkrete sakssamarbeidet mellom de retts håndhevende myndighetene. Sikkerhetstjenestenes og politiets samarbeid over landegrensene og arbeidet i Europol og Eurojust blir stadig viktigere.

Det juridiske samarbeidet har resultert i en rekke folkerettslige instrumenter av ulik karakter: konvensjoner, bindende pålegg fra Sikkerhetsrådet, instrumenter av veiledende karakter («soft law») og instrumenter som Norge formelt sett er ubundet av, men reelt sett har tungtveiende grunner til å følge.

Det finnes ingen global generell terrorkonvensjon. Det forhandles i regi av FN om en ny konvensjon om bekjempelse av terrorisme, men forhandlingene har så langt ikke ført frem. Fraværet av en generell konvensjon betyr likevel ikke fravær av en global rettslig regulering. Det er i FN til nå vedtatt til sammen 16 konvensjoner og protokoller om endringer av konvensjonene, som anses som relevante i det internasjonale samfunnets felles bekjempelse av terrorisme. 14 av disse inneholder forpliktelser til å kriminalisere terrorrelaterte handlinger og forberedelse til slike handlinger. Videre er flere av FNs sikkerhetsråds resolusjoner av vesentlig betydning, særlig resolusjon 1373 (2001).

I Europarådet har det blitt fremforhandlet flere rettslig bindende instrumenter om bekjempelse av terrorisme. Blant disse kan nevnes konvensjonen om bekjempelse av terrorisme (1977 med protokoll fra 2003), konvensjonen om forebygging av terrorisme (2005) og konvensjonen om hvitvasking, ransaking, beslag og inndragning av utbytte fra straffbare handlinger og om finansiering av terrorisme (2005). Av Europarådets konvensjoner vil bare konvensjonen om forebygging av terrorisme bli behandlet i høringsnotatet her: Den førstnevnte konvensjonen inneholder ikke kriminaliseringsforpliktelser, og forpliktelsene i den sistnevnte konvensjonen følges opp i arbeidet med nye bestemmelser om hvitvasking, som vil bli lagt frem for Stortinget i en senere proposisjon. I tillegg til de rettslig bindende instrumentene kommer andre former for forpliktelser, slik som FATFs (Financial Action Task Force) ni særskilte rekommandasjoner om bekjempelse av finansiering av terrorisme. Også EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme er relevant, selv om Norge ikke er bundet av den.

Historisk sett har terrorhandlinger blitt ansett å berøre forholdet mellom maktapparatet i en stat

eller et okkupert område og personer og grupper som søker å endre maktforholdene med voldelige midler, for eksempel gjennom attentater mot stats-overhoder eller andre beskyttede personer. Slike forbrytelser har vært regnet som anslag mot statens konstitusjon, sikkerhet og samfunnsorden. Sett under andre staters synsvinkel har slike handlinger tradisjonelt vært regnet som såkalt politiske forbrytelser. Virkningene av dette har vært at terrorister har kunnet skaffe seg fristed i andre stater fordi det ikke har vært grunnlag for strafforfølgning av forbrytelsene der, og det heller ikke har vært mulig å utlevere lovbrøyttere på grunnlag av politiske forbrytelser. Illustrerende er lov om utlevering av lovbrøyttere av 13. juni 1975 nr. 39, som i § 5 oppstiller den hovedregel at utlevering fra Norge ikke kan skje for et politisk lovbrudd. Tanken om at «noens terrorist er andres frihetskjemper», var lenge utbredt.

De internasjonale konvensjonene pålegger statspartene å forby og straffe utførelsen av visse typer terrorhandlinger, uavhengig av motivasjonen bak handlingen og hvem som står bak. Siktemålet er at slike særlig skadelige handlinger ikke lenger skal kunne anses som politiske forbrytelser. Statspartene pålegges derfor enten å straffe-dømme de skyldige selv, eller utlevere dem til en annen stat for strafforfølgning der. Partene er forpliktet til å samarbeide om strafforfølgning av terrorister for nasjonale domstoler.

### 8.3.2 Hovedtrekk i gjeldende rett

Frem til nå har norske myndigheter i stor grad gjennomført internasjonale kriminaliseringsforpliktelse ved passiv transformasjon, dvs. at norsk rett har blitt ansett for å oppfylle konvensjonens krav fordi lovgivningen inneholder lovbestemmelser som er formulert så generelt at de oppfyller forpliktelsene (i tillegg til en rekke andre handlinger). Et eksempel på dette er gjennomføringen av den internasjonale konvensjon 15. desember 1997 om bekjempelse av terroristbombing (terroristbombekonvensjonen) artikkel 2, som i norsk rett ble ansett gjennomført ved at handlingene allerede var straffbare etter andre bestemmelser i straffeloven og andre lover jf. St.prp. nr. 85 (1998–99) punkt 3 side 6–7. Det ble særlig vist til straffeloven 1902 §§ 148, 152 a, 152 b, 153, 153 a, 161 og 330, men også til kapittel 22 (forbrytelser mot liv, legeme og helbred) og 28 (skadeverk), til straffebestemmelsene i lov 12. mai 1972 nr. 28 om atomenergi (atomenergiloven) og til lov 6. mai 1994 nr. 10 om gjennomføring av konvensjonen om forbod mot utvik-

ling, produksjon, lagring og bruk av kjemiske våpen samt øydelegging av dei.

Det finnes imidlertid også eksempler på at det er vedtatt egne straffebud som følge av folkerettslige forpliktelser. Dette gjelder for eksempel innføringen av § 151 a i straffeloven ved lov 18. juni 1971 nr. 81. Bestemmelsen gjennomførte konvensjonen 16. desember 1970 om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer (Haagkonvensjonen). Selv om flykapringshandlinger allerede kunne straffes etter andre bestemmelser i straffeloven, jf. Ot.prp. nr. 52 (1970–71) punkt E side 24 flg., fant lovgiverne det hensiktsmessig å vedta en særskilt bestemmelse om dette.

Ved lov 28. juni 2002 nr. 54 ble det innført egne bestemmelser om terrorhandlinger i straffeloven 1902, jf. §§ 147 a og 147 b. Bestemmelsene ble tatt inn for å oppfylle Norges forpliktelser etter FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001). Etter § 147 a første ledd anses bestemte særlig grove straffbare handlinger som terrorhandlinger dersom de utføres med et særlig forsett. For eksempel regnes flykapring, bombeattentater og drap som terrorhandlinger dersom gjerningspersonen har forsett om å tvinge myndighetene til å handle mot sin vilje i viktige saker. Det samme gjelder der slike handlinger utføres med forsett om å skape alvorlig frykt i befolkningen, eller å sette funksjoner av grunnleggende betydning i samfunnet – som for eksempel den lovgivende myndighet – ut av spill. Terrorhandlinger kan straffes med fengsel inntil 21 år. Bestemmelsen inneholder dermed en straffskjerpelsesregel for enkelte av handlingene.

Paragraf 147 a annet ledd oppstiller straffansvar for den som truer med å begå handlinger som nevnt i første ledd dersom visse vilkår er oppfylt: Trusselen må være fremsatt under slike omstendigheter at den er egnet til å fremkalle alvorlig frykt, og det må foreligge forsett som nevnt i første ledd. Strafferammen for trusler er fengsel inntil 12 år. Får trusselen den følge at terrorforsettet realiseres, kan fengsel inntil 21 år idømmes.

Etter tredje ledd er det straffbart å forberede eller planlegge en terrorhandling ved å inngå forbund med noen om å begå en slik handling. Straffen er her fengsel inntil 12 år.

Terrorfinansiering reguleres av straffeloven 1902 § 147 b. Første ledd oppstiller straff for den som fremskaffer eller samler inn penger eller andre formuesgoder når vedkommende har forsett om at formuesgodene skal finansiere handlinger som nevnt i § 147 a. Bestemmelsen gjennomfører Norges folkerettslige forpliktelser etter terrorfi-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

nansieringskonvensjonen artikkel 2 og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) operativ paragraf (heretter «OP») 1 bokstav b. Annet ledd oppstiller straff også for den som stiller formuesgoder eller finansielle tjenester til rådighet for terrorister eller terrorgrupper, for foretak som eies eller kontrolleres av terrorister eller terrorgrupper, eller for noen som handler på vegne av eller på instruks fra disse. Den som oppfylder vilkårene, vil kunne straffes for overtredelse av § 147 b annet ledd uavhengig av hva formuesgodene eller tjenestene faktisk blir brukt til. Annet ledd gjennomfører FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) OP 1 bokstav d.

Dagens rettsstilstand er drøftet mer inngående i tilknytning til de enkelte lovforslagene.

### 8.3.3 EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme

EUs rammebeslutning 13. juni 2002 om bekjempelse av terrorisme er ikke en del av Schengenregelverket, og dermed ikke bindende for Norge. Det er likevel naturlig å legge vekt på den ved utforming av norske straffebestemmelser som retter seg mot terrorhandlinger. I St.meld. nr. 23 (2005–2006) om gjennomføring av europapolitikken understrekes det (side 25) at

«Norge må aktivt og på et tidlig tidspunkt forholde seg til videreutviklingen av det justis- og innenrikspolitiske samarbeidet i Europa, med sikte på bred deltakelse i dette samarbeidet.»

Definisjonen av terrorhandlinger i rammebeslutningen svarer til definisjonen som fremgår av Rådets felles holdning nr. 931. Departementet uttalte i Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) side 27 at «Norge (...) ikke [er] rettslig bundet av EUs initiativer, men det er naturlig å følge opp en politikk Norge har sluttet opp om, jf. den felles holdningen.» Dette skyldes dels at det er ønskelig å unngå at Norge har mindre strenge regler på området og av den grunn kan oppfattes som et fristed for den som har begått eller planlegger å begå en terrorhandling i Norge eller i et annet land. Videre skyldes det at EUs definisjon av terrorhandlinger spiller en sentral rolle innenfor hele EUs politi- og strafferettssamarbeid, og brukes aktivt blant annet i folkerettslige instrumenter om gjensidig bistand i straffesaker. Norge er og ønsker å være part i enkelte av disse instrumentene.

Rammebeslutningen er gjennomført i medlemslandene i EU, og gir derfor en oversikt over hovedtrekkene i disse statenes lovgivning. Rettsstilstanden i Danmark, Finland og Sverige er ytterligere utdypet i punkt 8.3.4.

Ifølge rammebeslutningen artikkel 1 (1) skal visse handlinger anses som terrorhandlinger dersom de er begått forsettlig og ytterligere to vilkår er oppfylt: Handlingen må etter sin art eller sammenheng kunne skade en stat eller en mellomstatlig organisasjon alvorlig, og den må være begått med terrorhensikt. I kravet om terrorhensikt ligger det at handlingen må være begått

«med det formål alvorligt at intimidere en befolkning, eller uretmessig at tvinge offentlige myndigheter eller en international organisasjon til at foretage eller til at undlate at foretage en handling, eller alvorligt at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grunnleggende politiske, forfatningsmessige, økonomiske eller samfunnsmessige strukturer.»

Handlingene som anses som terrorhandlinger under de nevnte omstendigheter er:

- a) legemsangreb, der kan have døden til følge
- b) alvorlige overgrep mod en persons fysiske integritet
- c) bortførelse eller gidseltaking
- d) massive ødelæggelser af et regeringsanlæg eller et offentligt anlæg, et transportsystem, en infrastruktur, herunder et edb-system, en fast platform på kontinentalsoklen, et offentlig sted eller en privat ejendom, der kan bringe menneskeliv i fare eller forårsage betydelig økonomiske tab
- e) kapring af luftfartøjer, skibe eller andre kollektive transportmidler eller godstransportmidler
- f) fremstilling, besiddelse, erhvervelse, transport eller levering eller brug af skydevåben, sprængstoffer, kernevåben, biologiske og kemiske våben, forskning og udvikling
- g) spredning af farlige stoffer, brandstiftelse, fremkaldelse af oversvømmelser eller eksplosioner med den følgerkning, at menneskeliv bringes i fare
- h) forstyrrelse eller afbrydelse af vand- eller elforsyninger eller forsyninger med andre grunnlæggende naturressourcer med den følgerkning, at menneskeliv bringes i fare
- i) fremsættelse af trusler om at ville begå en af de i litra a) til h) nævnte handlinger.»

Rammebeslutningen pålegger ikke bare statene å kriminalisere handlingene som listes opp i artikkel 1, men krever også at disse uttrykkelig må betegnes som terrorhandlinger i den nasjonale lovgivning.

Videre pålegger rammebeslutningen artikkel 2 (2) medlemsstatene å oppstille straff for å lede en terrorgruppe (bokstav a) og å delta i aktivitetene til en terrorgruppe med kunnskap om at det vil bidra

til gruppens kriminelle handlinger (bokstav b). Begrepet «terrorgruppe» er definert i artikkel 2 (1).

Artikkel 3 i rammebeslutningen pålegger medlemsstatene å sikre at visse handlinger betraktes som forbrytelser «med forbindelse til terroraktivitet», jf. artikkel 3. Bestemmelsen gjelder særlig grove tyverier, utpressing og fremstilling av falske offentlige dokumenter, for så vidt disse forbrytelsene forøves med sikte på å begå terrorhandlinger.

Rammebeslutningen artikkel 4 inneholder bestemmelser om tilskyndelse, medvirkning og forsøk.

Etter artikkel 5 (1) skal medlemsstatene sørge for at handlingene straffes med effektive, proporsjonale og avskrekkende sanksjoner. Videre pålegger artikkel 5 (2) medlemsstatene å sørge for at handlingene nevnt i artikkel 1 (1) og artikkel 4 kan straffes med strengere straffer enn det som etter nasjonal rett er fastsatt for de samme handlingene når disse er begått uten terrorhensikt. For så vidt gjelder ledelse og deltakelse i terrorgrupper, går rammebeslutningen langt i retning av å harmonisere strafferammene: Medlemsstatene pålegges som et minimum å innføre øvre strafferammer på henholdsvis 15 og 8 års fengsel. Et unntak gjelder for den som leder en gruppe som utelukkende fremsetter terrortrusler. Her skal den øvre strafferammen være minimum 8 års fengsel.

### 8.3.4 Rettstilstanden i de andre nordiske landene

#### 8.3.4.1 Svensk rett

I Sverige er EUs rammebeslutning gjennomført ved en egen lov, lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Loven trådte i kraft 1. juli 2003. Etter 2 §, jf. 3 § skal visse handlinger som er straffbelagt etter straffeloven eller annen lovgivning anses som terrorhandlinger dersom handlingen er begått med terrorhensikt og den har et særlig skadepotensial. Vilkårene om terrorhensikt og skade svarer til vilkårene etter EUs rammebeslutning. Handlingene som under disse omstendighetene kan anses som terrorhandlinger, faller i det vesentlige sammen med EUs rammebeslutning artikkel 1(1). Også forsøk på og forberedelse til terrorhandlinger samt inngåelse av forbund (stämpling) og unnlatelse av å avsløre slike handlinger er straffbart.

Det finnes i tillegg en egen lov om straff for finansiering av særlig alvorlige lovbrudd: lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m. Loven oppfyller forpliktelsene etter FNs terrorfinansieringskonvensjon, men er subsidiær i forhold til lagen

(2003:148) om straff för terroristbrott og visse andre alvorlige straffebud i den alminnelige straffeloven, jf. 5 §. Den straffbare handling beskrives i 3 §, jf. 2 § som det å samle inn (tillhandahålla) eller ta imot penger eller andre midler (tillgångar) i den hensikt eller med kunnskap om at disse skal benyttes til å begå bestemte alvorlige forbrytelser. Listen over lovbrudd svarer langt på vei til listen i regelen om terrorlovbrudd. Også forsøk på terrorfinansiering er straffbart.

#### 8.3.4.2 Dansk rett

De danske reglene om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger er blitt tatt inn i straffeloven i to omganger – henholdsvis i mai 2002 (jf. lov nr. 378 6. juni 2002) og juni 2006 (jf. lov nr. 542 8. juni 2006). Førstnevnte lov gjennomførte blant annet FNs terrorfinansieringskonvensjon, FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) og EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme. Sistnevnte lov gjennomførte europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme og FNs konvensjon om kjernefysisk terrorisme.

Etter den danske straffeloven § 114 anses visse straffbare handlinger som terrorhandlinger dersom de er begått med et særlig terrorforsett og de er egnet til å tilføye en stat eller en mellomstatlig organisasjon alvorlig skade. Handlingene som under disse omstendigheter anses som terrorhandlinger svarer i det vesentlige til oppstillingen i EUs rammebeslutning artikkel 1 (1). Kravet til terrorforsett avviker fra EUs rammebeslutning, idet alle forsettsgrader er omfattet (inkludert eventuelt forsett). Terrorforsettets innhold for øvrig er sammenfallende i dansk rett og i rammebeslutningen.

I tillegg til bestemmelsen om terrorhandlinger inneholder den danske straffeloven § 114 a en straffskjerpingsregel for handlinger som etter europarådskonvensjonen skal anses som terrorhandlinger, men som ikke er omfattet av § 114. Bestemmelsen skiller seg fra § 114 ved at den ikke rubriserer disse handlingene som terrorhandlinger.

Paragraf 114 b rammer den som finansierer terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger, jf. §§ 114 og 114 a. Dansk straffelov inneholder videre egne bestemmelser rettet mot den som verver en person til å begå terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger (jf. §§ 114 og 114 a) og den som lærer opp en person til å begå eller fremme slike handlinger, jf. henholdsvis §§ 114 c og d. Danmark går imidlertid videre enn det som er påkrevd etter europarådskonvensjonen, ved at det også settes

straff for den som lar seg verve eller lære opp, jf. bestemmelsenes tredje ledd.

I tillegg til de nevnte bestemmelser rammer § 114 e den som fremmer virksomheten til en person, gruppe eller virksomhet som begår handlinger som nevnt i §§ 114–114 d. Det er her tale om en utvidet medvirkningsregel. Videre inneholder loven enkelte bestemmelser som ble inntatt før §§ 114–114 e, jf. blant annet § 114 g om deltakelse i en ulovlig militær organisasjon eller gruppe.

Også forsøk på og medvirkning til handlingene i §§ 114 flg. kan straffes.

#### 8.3.4.3 *Finsk rett*

Den finske straffeloven ble endret i 2003 (jf. lov 17/2003), slik at terrorhandlinger ble regulert i et eget kapittel (kapittel 34 a) i loven. Etter 1 § skal strafferammen for visse forbrytelseskategorier forhøyes dersom handlingen har et særlig skadepotensial og er begått med terrorhensikt («brott som begått i terroristisk syfte»). Begrepet «terroristisk syfte» er definert i 6 §. Kravet til skade og terrorhensikt svarer i det vesentlige til EUs rammebeslutning. Videre svarer forbrytelseskategoriene som omfattes av straffskjerpelsesregelen, i det alt vesentlige til handlingene listet opp i EUs rammebeslutning.

Etter 2 § skal visse handlinger anses som «forberedelse til brott som begås i terroristisk syfte». Handlingene omfatter blant annet det å inngå forbund, å tilvirke eller transportere eksplosiver og å fremskaffe kjernefysiske, kjemiske eller biologiske våpen.

Også det å lede en terrorgruppe eller å fremme en terrorgruppes virksomhet er straffbart etter 3 og 4 §§. Begrepet «terroristgrupp» er definert i 6 § annet ledd. Kapitlets 3 og 4 §§ gjennomfører artikkel 2 i rammebeslutningen og skal forstås slik at gruppen må ha begått en handling som nevnt i 1 eller 2 §§. Etter kapitlets 3 § skal den som leder en terrorgruppe som nevnt, også dømmes for en terrorhandling som personen selv har begått eller som under personens ledelse har blitt begått av terrorgruppen. Etter 4 § må gjerningspersonen ha begått visse nærmere oppregnede bistandshandlinger for å kunne anses å ha fremmet gruppens virksomhet. Blant handlingene som listes opp er verving, fremskaffing av eksplosiver mv., fremskaffing av informasjon og hjelpemidler, juridisk og økonomisk rådgivning mv.

Finansiering av terrorisme er straffbart etter 5 §.

Det er straffbart å medvirke til å begå handlingene. Også forsøk på å begå dem er straffbart, med unntak av forsøk på handling som nevnt i 2 og 3 §§ og enkelte av handlingene i 4 §.

## 8.4 Forholdet til andre regler

### 8.4.1 **Menneskerettighetene**

Ved utformingen av materielle straffebestemmelser i terrorbekjempelsen må statene holde seg innenfor de grenser som trekkes opp av internasjonale menneskerettskonvensjoner. Forslaget i proposisjonen her er moderat, og bygger på norske og felleseuropeiske rettsprinsipper. Etter departementets syn ligger forslaget godt innenfor de rammene menneskerettskonvensjonene setter for utformingen av nasjonale lovtiltak mot terrorisme. Nedenfor gis det en oversikt over de mest sentrale forpliktelsene på området.

Flere menneskerettskonvensjoner har regler som kan være av betydning for utformingen av bestemmelsene om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. De mest sentrale konvensjonene er den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 (EMK) og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966 (SP), se menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30.

Menneskerettighetene er ikke bare en begrensning, men medfører også en viss plikt for statene til å beskytte borgerne mot terrorhandlinger. At statene har en slik plikt, følger av EMK artikkel 2 nr. 1 og SP artikkel 6 nr. 1 om retten til liv. Tiltak for å gjennomføre EMK artikkel 2 nr. 1 og SP artikkel 6 nr. 1 må imidlertid utformes innenfor de rammer som de øvrige rettighetene i menneskerettskonvensjonene setter.

Spørsmål om forholdet mellom lovtiltak mot terrorisme og menneskerettighetene er særlig aktuelle på det straffeprosessuelle området, se Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven, særlig side 22 flg. I det følgende drøftes hvilken betydning menneskerettighetene har for forslaget som nå fremmes.

Staten kan ikke oppstille straff for den som utøver de konvensjonsfestede menneskerettighetene. De fleste rettighetene er imidlertid ikke absolutte: Bestemmelsene åpner for begrensninger og innskrenkninger i særlige tilfeller. Spørsmålet om det foreligger en krenkelse av menneskerettighetene beror derfor på en toleddet vurdering: Først må en ta stilling til om en handlemåte er vernet; deretter eventuelt om unntaksbestemmelsen får anvendelse.

Lovskravet nedfelt i EMK artikkel 7 og SP artikkel 15 står særlig sterkt som skranke for statens myndighetsutøving på strafferettens område. Sentralt er kravet om at straffebestemmelser må være tilstrekkelig presist utformet. EMD har slått



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

fast i saken Kokkinakis mot Hellas (dom 25. mai 1993) og i senere avgjørelser at det avgjørende er om borgeren ut fra ordlyden og om nødvendig med støtte i rettspraksis med tilstrekkelig sikkerhet kan vite hvilke handlinger som er straffbare.

Lovskravet kan reise særlige spørsmål ved kriminalisering av forberedelseshandlinger. Mange av handlingene som inngår i forberedelsen av terrorvirksomhet, har et dagligdags preg som i det ytre ikke skiller dem klart fra rettmessige handlinger. Oppmerksomheten må derfor i noen grad flyttes fra gjerningspersonens objektive handling til hans sinnelag. Departementet har tatt hensyn til dette både i vurderingen av hvilke forberedelseshandlinger som bør være straffbare og ved utformingen av forberedelsesdeliktene. Forslaget er etter departementets syn i overensstemmelse med EMK artikkel 7 og SP artikkel 15.

Bestemmelsene som gjennomfører europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme, kan reise særlige spørsmål i forhold til menneskerettighetene. Under forhandlingene arbeidet Norge aktivt for å få belyst rekkevidden av kriminaliseringsforpliktelsene og forholdet til menneskerettighetene. Konvensjonen pålegger statene å kriminalisere offentlig oppfordring til terrorhandlinger, rekruttering til terrorhandlinger og opplæring til terrorhandlinger. Artikkel 12 (1) pålegger samtidig statene å sikre at etableringen, gjennomføringen og anvendelsen av kriminaliseringsforpliktelsene i konvensjonen utføres på en måte som respekterer menneskerettighetene, særlig ytringsfriheten, foreningsfriheten og religionsfriheten.

Gjennomføringen av europarådskonvensjonen artikkel 5 og artikkel 7 om henholdsvis oppfordring til og opplæring til terrorisme krever en vurdering av forholdet til ytringsfriheten. Retten til ytringsfrihet fremgår blant annet av EMK artikkel 10 og SP artikkel 19, og omfatter frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep fra offentlige myndigheter. Bestemmelsene har et vidt virkefelt, og departementet legger til grunn at straffebestemmelser mot oppfordring til og opplæring til terrorhandlinger i utgangspunktet griper inn i rettigheter som er beskyttet av artikkel EMK 10 (1) og SP artikkel 19 (2). En mulig begrensning av rettighetene kan imidlertid finnes i EMK artikkel 17 og SP artikkel 5 (1) som forbyr misbruk av konvensjonsrettighetene, men departementets forslag gjør det ikke nødvendig å vurdere dette nærmere.

Ytringsfriheten er ikke absolutt, jf. EMK artikkel 10 (2) og SP artikkel 19 (3). Bestemmelsene hjemler begrensninger i ytringsfriheten i den grad disse er bestemt ved lov, har et særlig formål og er

nødvendige. Begrepet «lov» stiller her, som ellers i konvensjonene, krav til tilgjengelighet, presisjon og forutberegnelighet. Det er imidlertid behov for tolkning i ethvert rettsystem, og det er nødvendig å presisere uklare punkter og utvikle rettsreglene i lys av samfunnsutviklingen. Paragraf 136 i departementets lovforslag, som gjennomfører europarådskonvensjonen artikkel 5 og 7, er formulert forholdsvis syntetisk, men det nærmere innholdet i straffansvaret er utdypet i forarbeidene. Dette er i tråd med norsk lovgivningstradisjon, og gjennomføringsbestemmelsen må anses å oppfylle lovskravet i artikkel 10 (2).

Blant formålene som nevnes i EMK artikkel 10 (2), er forebygging av uorden eller kriminalitet. Dette fremgår ikke uttrykkelig av SP artikkel 19 (3), men uttrykket «public order» er vidt nok til å dekke også kriminalitetsforebygging. En effektiv terrorbekjempelse er et lovlig formål etter konvensjonenes unntaksbestemmelser. Statspartenes adgang til å vedta straffebestemmelser som griper inn i ytringsfriheten avhenger av om inngrepet er nødvendig.

Det finnes rikholdig praksis fra EMD om hva som er «nødvendig i et demokratisk samfunn». I Ceylan mot Tyrkia (dom 8. juli 1999) uttalte domstolen at det må foreligge et overhengende samfunnsmessig behov («a pressing social need»). I vurderingen av om det foreligger et slikt behov, har statspartene en viss skjønnsmargin, men EMD overvåker lovgivningen og lovanvendelsen gjennom sine avgjørelser i klagesaker. EMD presiserte videre hvilke momenter domstolen tar i betraktning ved utøvelsen av sin overvåkende funksjon: Inngrepet må ses i lys av saken som et hele, innbefattet uttalelsens innhold og konteksten den ble fremsatt i. Inngrepet må videre være proporsjonalt i forhold til det legitime formålet som skal oppfylles, og begrunnelsen som gis av de nasjonale myndighetene for å rettferdiggjøre inngrepet, må være «relevant og tilstrekkelig».

Offentlige oppfordringer om å iverksette terrorhandlinger har et stort skadepotensial. Utviklingen i Norge og andre land har gått i retning av en økende radikaliserings, dvs. at personer i økende grad aksepterer bruk av vold for å nå politiske mål. Radikaliserings finner blant annet sted gjennom offentlige kommunikasjonskanaler som for eksempel internett.

Domstolen uttalte i Ceylan mot Tyrkia avsnitt 34 at:

«[I]t certainly remains open to the competent State authorities to adopt, in their capacity as guarantors of public order, measures, even of a

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

criminal-law nature, intended to react appropriately and without excess to such remarks (...). Finally, where such remarks incite to violence against an individual, a public official or a sector of the population, the State authorities enjoy a wider margin of appreciation when examining the need for an interference with freedom of expression.»

SP artikkel 20 nr. 1 pålegger statene å forby ved lov enhver krigspropaganda. Etter nr. 2 skal enhver form for fremme av nasjonalistisk hat, rasehat eller religiøst hat som innebærer tilskyndelse til diskriminering, fiendskap eller vold, forbys ved lov. FNs menneskerettskomité har avgitt en egen rekommandasjon om tolkingen av bestemmelsen (kommentar nr. 11, 29. juli 1983). Her uttaler komiteen at forpliktelsene etter artikkel 20 fullt ut er i overensstemmelse med yttringsfriheten, slik denne er nedfelt i SP artikkel 19. Komiteen uttaler at artikkel 20 nr. 1 omfatter alle former for propaganda som truer med eller resulterer i en aggresjonshandling eller brudd på freden, i strid med FN-pakten. Nr. 2 retter seg mot enhver støtte til nasjonalistisk, raserelatert eller religiøst hat som utgjør oppfordring til diskriminering, fiendtlighet eller vold. Komiteen uttaler videre at for at artikkel 20 skal bli effektiv, bør det være en lov som gjør det klart at slik propaganda og støtte er i strid med offentlig politikk og som tilbyr en passende sanksjon ved brudd. SP artikkel 20 har klare likhetstrekk med plikten til å oppstille straff for den som oppfordrer til terrorhandlinger. Komiteens synspunkter trekker derfor i retning av at en gjennomføringsbestemmelse holder seg innenfor de skranke som oppstilles i SP artikkel 19.

Forpliktelsene i europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme artikkel 5 og 7 gjennomføres med en egen bestemmelse i straffeloven 2005, jf. forslaget til § 136. Slik forslaget til gjennomføringsbestemmelsen er utformet, er det etter departementets syn ikke i strid med EMK artikkel 10 og SP artikkel 19. Bestemmelsen må imidlertid på vanlig måte tolkes og anvendes i lys av menneskerettighetene.

#### **8.4.2 Forholdet mellom terrorbestemmelsene og andre internasjonale forbrytelser**

##### *8.4.2.1 Innledning*

Roma-vedtektene for Den internasjonale straffedomstol (ICC) inneholder tre kategorier forbrytelser som faller inn under domstolens jurisdiksjon: folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Folkemord og forbrytelser mot

menneskeheten anses særlig alvorlige fordi de inngår i et utbredt eller systematisk angrep mot en sivilbefolkning. Med krigsforbrytelser forstås en rekke grove straffbare handlinger som er begått som ledd i en væpnet konflikt. Krigsforbrytelsene i Roma-vedtektene har sitt grunnlag i den internasjonale humanitærretten (i første rekke de fire Genève-konvensjonene med tilleggsprotokoller om partenes opptreden i væpnet konflikt (krig, borgerkrig og okkupasjon)). Grove overtredelser av humanitærretten (krigsforbrytelser) medfører i likhet med folkemord og forbrytelser mot menneskeheten et individuelt straffansvar. Det vises til kapittel 5 i proposisjonen her.

Under forhandlingene om Roma-vedtektene i 1998 ble det ikke oppnådd enighet om en bestemmelse om terrorhandlinger. En terrorhandling kan derfor bare pådømmes av Den internasjonale straffedomstolen i den grad handlingen også må anses som folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse. Typisk vil en terrorhandling som rammer sivile i en væpnet konflikt, omfattes av en eller flere av bestemmelsene om krigsforbrytelser i samsvar med Roma-vedtektene. Både straffebudet mot forsettlig angrep mot sivilbefolkningen som sådan eller mot sivilpersoner som ikke direkte tar del i fiendtlighetene, og forbudet mot vilkårlige angrep (dvs. forsettlig å iverksette et angrep som vil forårsake tilfeldig tap av sivilpersoners liv, skade på sivilpersoner, skade på sivile gjenstander eller omfattende, langvarige og alvorlige skader på naturmiljøet, som klart ville være for omfattende i forhold til den forventede konkrete og umiddelbare samlede militære fordel), vil kunne ramme handlinger som samtidig oppfyller gjerningsbeskrivelsen i en bestemmelse om terrorhandling (se Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 (b) (i) og (iii) og (e) (i)).

Forholdet mellom terrorismekonvensjonene og Roma-vedtektene reiser flere spørsmål. For det første kan det spørres hvor langt terrorbestemmelsene gjelder for handlinger som er utøvd som ledd i en væpnet konflikt. For det andre, forutsatt at et straffbart forhold oppfyller vilkårene både for å kunne bedømmes som en terrorhandling og en krigsforbrytelse, må det tas stilling til i hvilken utstrekning straffebestemmelsene kan anvendes samtidig på samme straffbare forhold (i konkurrans).

##### *8.4.2.2 Terrorkonvensjonenes rekkevidde i væpnet konflikt*

I *høringsnotatet* ble det lagt til grunn at konvensjonsbestemmelsene ikke kommer til anvendelse

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

på handlinger som er begått av militære styrker for en stat i utførelsen av offisielle plikter og på handlinger som er begått av væpnede styrker som ledd i en væpnet konflikt, slik disse begrepene er forstått i den internasjonale humanitærretten. Det ble påpekt at bare legitime væpnede styrker kan unntas fra konvensjonens virkeområde, og at opprørsbevegelser bare unntaksvis kan anses som lovlig stridende i humanitærrettens forstand.

Det ble ikke sagt noe i høringsnotatet om hvorvidt handlinger som oppfyller gjerningsbeskrivelsen i terrorkonvensjonene, uten videre skal anses som terrorhandlinger, eller om konvensjonene må tolkes innskrenkende slik at handlinger som er tillatt etter humanitærretten ikke rammes.

Fire *høringsinstanser* kommenterer forholdet mellom terrorkonvensjonene og reglene i væpnet konflikt: *Forsvarsdepartementet*, *Generaladvokaten*, *Røde Kors* og *Utenriksdepartementet*.

*Generaladvokaten* spør om opprørssoldater generelt skal anses som terrorister og være gjenstand for strafforfølgning, uavhengig av om de har begått en krigsforbrytelse eller ikke. *Generaladvokaten* peker på tre tolkningsalternativer for når en terrorhandling skal anses som urettmessig:

«Man kan for det første knytte det opp mot om gjerningsmannen kjemper for en rettmessig eller urettmessig sak. For det andre kan man knytte det opp mot om gjerningsmannen er såkalt lovlig stridende, slik at hans krigshandlinger i utgangspunktet er strafferettslig rettmessige. For det tredje kan man fokusere på handlingens art – foreligger det en såkalt lovlig krigshandling i en væpnet konflikt, eller er handlingen urettmessig strafferettslig sett fordi den etter sin art ikke tilfredsstiller dette kriteriet. Dette vil gjelde uavhengig av om gjerningsmannen er lovlig stridende eller ikke. (...) *Generaladvokaten* vil anbefale at en kombinasjon av den andre og tredje tolkningen legges til grunn, slik at terrorisme avgrenses mot (...) alle tjenestehandlinger begått av legitime væpnede styrker i væpnet konflikt og handlinger begått av andre aktører i væpnet konflikt når de etter sin art er lovlige.»

Også *Røde Kors* spør om straffebudene i terrorkapitlet skal ramme lovlige krigshandlinger:

«Hvis de foreslåtte straffebudene (...) også vil ramme lovlige krigshandlinger i væpnet konflikt, er Norges Røde Kors (...) kritisk til forslaget fra Justisdepartementet. Om alle krigshandlingene som er blitt utført av opprørsgrupper i en væpnet konflikt alltid skal anses som terrorisme, er Norges Røde Kors redd for at det vil føre til en dårligere beskyttelse av de

personer som ikke deltar direkte i fiendtlighetene i en væpnet konflikt. Norges Røde Kors er også redd for at dette vil gjøre det vanskelig å få til en forsoning i etterkant av en væpnet konflikt.»

*Utenriksdepartementet* tolker konvensjonene slik at de ikke får anvendelse på handlinger foretatt av regulære styrker for en stridende part som ledd i en internasjonal væpnet konflikt, men at de får anvendelse på ulovlige handlinger som begås av opprørsstyrker og motstandsbevegelser i en intern væpnet konflikt. *Utenriksdepartementet* anfører at terrorkonvensjonene bør tolkes og anvendes i samsvar med humanitærretten, slik at bare handlinger som også er i strid med humanitærretten – i praksis anslag rettet mot sivile mål – kan straffes som terrorhandlinger.

*Røde Kors* kommenterer hva som bør anses som opprørsgrupper:

«Justisdepartementet synes å mene at de nye straffebudene om terror ikke skal komme til anvendelse for opprørsgrupper slik dette er definert i II tilleggsprotokoll til Genevekonvensjonene (TP II) artikkel 1. Norges Røde Kors er ikke enig i dette da vi mener at opprørsgrupper slik dette forstås i fellesartikkel 3 til de fire Genevekonvensjonene (fellesartikkel 3) også må unntas fra de foreslåtte straffebudene om terrorhandlinger så lenge de utfører lovlige krigshandlinger.»

*Forsvarsdepartementet* er av samme oppfatning.

Departementet har tatt utgangspunkt i at rekkevidden av terrorbestemmelsene i en væpnet konflikt beror på en tolking av konvensjonene. Den konvensjonen som gir en klarest veiledning om virkeområdet er terroristbombekonvensjonen, jf. artikkel 19, og konvensjonen om kjernefysisk terrorisme artikkel 4. Bestemmelsene i de øvrige terrorkonvensjonene er mindre klare, bl.a. som resultat av kompromisser i forhandlingene. Teksten i dem må derfor suppleres med aktuell statspraksis og ses i lys av andre vedtak i internasjonale fora og nærstående lands holdninger.

Departementet forstår på denne bakgrunnen konvensjonene om bekjempelse av terrorhandlinger slik at de ikke får anvendelse på handlinger som er begått av regulære styrker for en stridende part som ledd i en internasjonal væpnet konflikt. Videre tolker departementet dem slik at de får anvendelse på handlinger som er begått av opprørsstyrker og motstandsbevegelser (men ikke militære styrker for en stat) som ledd i en intern væpnet konflikt, likevel slik at bare handlinger som

er i strid med humanitærretten kan utgjøre terrorhandlinger.

Når det er erklært krig eller faktisk foregår en væpnet konflikt mellom to eller flere stater, foreligger det en *internasjonal væpnet konflikt*. Det samme gjelder dersom (deler av) en stats territorium er okkupert (se fellesartikkel 2 i Genèvekonvensjonene). I internasjonale væpnede konflikter er det bare medlemmer av en parts væpnede styrker som har adgang til å anvende voldelige maktmidler overfor fiendtlige militære mål som ledd i konflikten. Dersom andre aktører tyr til maktanvendelse i en væpnet konflikt, er dette ulovlig, og innebærer at disse begår terrorhandlinger så langt de objektive vilkårene for en terrorhandling er oppfylt. Unntaket for væpnede styrker i terrorismekonvensjonene innebærer likevel ikke straffrihet for noen parts ulovlige handlinger i en væpnet konflikt. Handlingene kan rammes av andre regler, for eksempel som krigsforbrytelser etter humanitærretten.

Selv om unntaket i utgangspunktet omfatter staters regulære væpnede styrker og andre militære enheter som er underlagt den samme kommandostrukturen, kan en frigjøringsbevegelse helt unntaksvis omfattes av unntaket. To vilkår må være oppfylt: Gruppen må ha en folkerettslig anerkjent rett til å delta i en væpnet konflikt, og den må oppfylle vilkårene i humanitærretten for å kunne være en legitim part i en væpnet konflikt (herunder respektere reglene for opptreden i væpnet konflikt). Hvis vilkårene er oppfylt, vil konflikten gå over fra å være en intern til å bli en internasjonal væpnet konflikt (jf. første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 1 nr. 4). Regelen er utformet med tanke på et folks kamp for selvbestemmelse i samsvar med FN-pakten og FNs erklæring om folkerettslige prinsipper om mellomstatlige forhold (Generalforsamlingens resolusjon 2625 (XXV) 24. oktober 1970).

En *intern (ikke-internasjonal) væpnet konflikt* foreligger når det på en stats territorium finner sted en væpnet konfrontasjon som ikke utspiller seg med væpnede styrker fra andre stater. Annen tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 1 stiller følgende krav for at det skal foreligge en intern væpnet konflikt: Den væpnede konflikten må finne sted på territoriet til en kontraherende part mellom landets væpnede styrker og væpnede opprørsstyrker, opprørsstyrkene må være organisert og under ansvarlig kommando, og de må utøve en slik kontroll over en del av et territorium at det setter dem i stand til å utføre vedvarende og samordnede militære operasjoner. I interne væpnede konflikter får terrorkonvensjonene bare

anvendelse på ikke-statlige aktørers opptreden i konflikten. Terrorkonvensjonene bør imidlertid, som påpekt av Generaladvokaten, Utenriksdepartementet og Røde Kors, tolkes og anvendes i samsvar med humanitærretten på dette punkt, slik at handlinger foretatt av opprørsgrupper bare kan straffes som terrorhandlinger hvis de samtidig er i strid med humanitærretten.

Røde Kors har tatt til orde for at ikke bare opprørsgrupper slik de er definert i annen tilleggsprotokoll artikkel 1, men også opprørsgrupper slik dette forstås i fellesartikkel 3 til de fire Genèvekonvensjonene må unntas fra terrorbestemmelsenes virkeområde så lenge de utfører lovlige krigshandlinger. Fellesartikkel 3 favner atskillig videre enn annen tilleggsprotokoll artikkel 1, ved at den gjelder «i tilfelle av væpnet konflikt uten internasjonal karakter som oppstår på en av de høye kontraherende parters eget territorium.» Artikkelen gjelder blant annet ved optøyer samt isolerte og sporadiske voldshandlinger. I motsetning til annen tilleggsprotokoll, som kun kommer til anvendelse ved væpnet konflikt mellom en stats myndigheter og en opprørsbevegelse, gjelder fellesartikkel 3 også ved væpnet konflikt mellom ulike væpnede grupper på en stats territorium. Departementet mener det ikke er holdepunkter for å tolke terrorkonvensjonene innskrenkende, slik at lovlige krigshandlinger utført av opprørsgrupper som nevnt i fellesartikkel 3 faller utenfor bestemmelsenes virkeområde. Terskelen for å anvende fellesartikkel 3 er meget lav, og vil uthule terrorkonvensjonenes betydning. Departementets forståelse av konvensjonenes anvendelsesområde har bred oppslutning i internasjonale fora. Departementet legger etter dette til grunn at handlinger som er begått av opprørsgrupper som ikke faller inn under definisjonen i annen tilleggsprotokoll artikkel 1 kan straffes som terrorhandlinger såfremt de oppfyller gjerningsbeskrivelsen i det aktuelle straffebudet.

#### 8.4.2.3 Terrorhandlinger i væpnet konflikt – konkurrans

En handling som oppfyller gjerningsinnholdet både i en bestemmelse om terrorhandlinger og i en bestemmelse om krigsforbrytelser, kan i visse tilfeller dømmes etter begge disse bestemmelsene (i konkurrans). Prinsippene for når straffebud kan anvendes i konkurrans, er hovedsakelig de samme etter norsk og internasjonal strafferett. Det er et vilkår at hver av bestemmelsene inneholder et element som ikke finnes i den eller de andre bestemmelsene. Dersom for eksempel en opprørsbeve-

gelse utfører en terrorhandling (eksempelvis et bombeangrep) rettet mot sivile som ledd i en intern væpnet konflikt, vil en anvendelse av flere straffebestemmelser (terrorhandling og krigsforbrytelse) i konkurrans best ta hensyn til de ulike elementer som gjør forholdet særlig straffverdig. I dette eksemplet vil en anvendelse av terrorismebestemmelsen reflektere den særlige terrorhensikt som er utvist, mens anvendelsen av straffebud rettet mot krigsforbrytelser vil understreke det særlige strafferettslige vern som tilligger sivile i en væpnet konflikt. Når dette hensynet gjør seg gjeldende, bør de alminnelige bestemmelser om konkurrens i straffeloven 2005 § 79 anvendes på forholdet. Selv om begge straffebestemmelser i seg selv skulle kvalifisere til lovens strengeste straff, får sammenstøtet av lovbrudd likevel betydning i straffutmålingen ved at det utmåles en strengere straff.

### 8.4.3 Forholdet til den alminnelige delen i straffeloven 2005

#### 8.4.3.1 Medvirkning og forsøk – straffeloven 2005 §§ 15 og 16

De internasjonale instrumentene om bekjempelse av terrorhandlinger krever i stor utstrekning at forsøk på hovedgjerningen skal være straffbart. I den grad konvensjonene inneholder slike forpliktelser uten nærmere retningslinjer, må det forutsettes at det er overlatt til nasjonal rett å trekke opp de nærmere grensene for hva som utgjør straffbart forsøk. Departementet går derfor inn for å gi straffeloven § 16 og den alminnelige forsøkslæren anvendelse på de lovbrudd som fremgår av terrorkapitlet. Det nærmere innholdet i § 16 går frem av Ot.prp. nr. 90 (2003–2004), særlig side 413–417.

De internasjonale instrumentene pålegger ikke statene å kriminalisere forsøk på alle former for hovedgjerninger. Departementet går likevel ut fra en straffverdighetsvurdering inn for at forsøk på overtredelse av alle de straffbare handlingene i loven kapittel 18 skal være straffbart. En mulig innvending mot å kriminalisere forsøk i større utstrekning enn konvensjonene krever, er at dette – på grunn av den valgte lovstrukturen – vil utvide straffansvaret etter enkelte av reglene om forberedelseshandlinger (finansiering, oppfordring, verving og opplæring) tilsvarende. Departementet finner likevel ikke dette argumentet avgjørende. Det må antas å høre med til sjeldenhetene at man oppfordrer til, verver noen til eller lærer opp noen til kun å begå en forsøkshandling. Det vil på samme måte være lite praktisk at noen samler inn eller

fremskaffer økonomiske midler med forsett om at midlene utelukkende skal brukes til en forsøkshandling.

Alle de internasjonale instrumentene inneholder bestemmelser som pålegger statene å kriminalisere medvirkningshandlinger. I motsetning til medvirkningsbestemmelsene i Roma-vedtektene finnes det ingen rettspraksis som kaster lys over forståelsen av disse bestemmelsene. Slik instrumentene er bygget opp, er det imidlertid tydelig at reguleringen er preget av et aksessorisk medvirkningsansvar. Dette innebærer at hovedmannen må ha utført en straffbar handling – han må minst ha kommet til forsøksstadiet – for at medvirkeren skal kunne straffes. Konvensjonene kriminaliserer både medvirkning til hovedhandlingen og medvirkning til forsøk. Et unntak gjelder for FN konvensjonen om forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer, jf. artikkel 2 (1). Her må hovedgjerningen være fullført for at medvirkningsansvar skal være aktuelt.

De folkerettslige instrumentene er utformet noe ulikt, men tre formuleringer går igjen. For det første pålegger de fleste konvensjoner statspartene å straffe den som deltar som «an accomplice». Det gis ingen nærmere forklaring på rekkevidden av begrepet, men det må antas at begrepet favner videre enn bare personer som deltar i selve utførelsen av eller forsøk på hovedhandlingen. Kriminaliseringsforpliktelsen vil etter departementets syn uansett være oppfylt gjennom medvirkningsansvaret i straffeloven 2005 § 15.

For det andre inneholder enkelte av konvensjonene, herunder SUA-konvensjonen artikkel 3*quater* (d) og plattformprotokollen artikkel 3*ter* (d), bestemmelser som pålegger statene å innføre straff for den som «organizes or directs others to commit an offence» som nevnt i hovedbestemmelsen. Også dette dekkes utvilsomt av medvirkningsansvaret i straffeloven 2005 § 15.

Den siste formen for medvirkningsbestemmelse, som blant annet finnes i terroristbombekonvensjonen artikkel 2 (3) (c) og SUA-konvensjonen artikkel 3*quater* (e) og plattformprotokollen artikkel 2*ter* (e) er vanskeligere tilgjengelig. Den angir et objektivt hovedvilkår og to alternative subjektive tilleggsvilkår som minstekrav for når nasjonal rett må oppstille straffansvar. Hovedvilkåret er beskrevet slik:

«contributes to the commission of one or more offences ... by a group of persons acting with a common purpose ...»

På den subjektive siden kreves det at handlingen er begått «intentionally» enten «with the aim of

furthering the criminal activity or criminal purpose of the group where such activity or purpose involves the commission of an offence set forth (...)» eller «in the knowledge of the intention of the group to commit an offence set forth (...)». I utgangspunktet vil enhver form for bidrag til utførelsen av hovedgjerningen, kunne oppfylle det objektive kriteriet. Dette balanseres i en viss utstrekning gjennom at straffansvaret etter denne bestemmelsen er aksessorisk, fordi bidraget må være gitt til en gruppes utførelse av hovedgjerningen og gjennom særskilte subjektive vilkår.

Etter departementets syn forutsetter bestemmelsen at en straffbar handling som omfattes av konvensjonen faktisk blir begått (ved fullbyrdet forbrytelse eller forsøk), jf. «contributes to the commission». Alternativet dekker en del former for medvirkningshandlinger som blir utført før selve hovedgjerningen utføres – eller som ikke utgjør deltakelse i selve utførelsen av hovedgjerningen. Det kan for eksempel være psykisk medvirkning i form av hjelp og bistand til planlegging mv., eller fysisk bistand i form av å fremskaffe våpen eller andre midler til bruk ved selve hovedgjerningen.

En del av gjerningsbeskrivelsen som kan synes å være noe fremmed i norsk rett, er kravet om straffansvar dersom handlingen begås av «a group of persons acting with a common purpose». Bestemmelsen har likhetstrekk med EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme artikkel 2, som rammer deltakelse i terrorgrupper. Hovedforskjellen er at konvensjonene knytter medvirkningen til konkrete forbrytelser, mens rammeavgjørelsen trolig rammer deltakelse i terrorgrupper generelt, forutsatt at gruppen har et terrorformål. Departementet legger til grunn at medvirkningsbestemmelsen må forstås på samme måte som Roma-vedtektene artikkel 25 nr. 3 bokstav d. Det norske medvirkningsansvaret dekker de situasjoner som omfattes av bestemmelsen.

En mer inngående redegjørelse for den generelle medvirkningsregelen i straffeloven 2005 § 15 er gitt i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) særlig side 410–413.

Etter norsk rett kan forsøksregelen (jf. straffeloven 2005 § 16) hjemle straff for medvirkeren også i de tilfellene hans handling ikke står i et medvirkende årsaksforhold til hovedgjerningen, eller når hovedmannen ikke kommer så langt som til å utføre forbrytelsen. I norsk rett gjelder det med andre ord et selvstendig medvirkeransvar: Medvirkeren kan straffes når han har overskredet grensen for straffbart forsøk, selv om hovedmannen ikke har utført noen straffbar handling. Dette står

i motsetning til et aksessorisk medvirkningsansvar, som for eksempel i Finland og Tyskland, hvor straff for medvirkning forutsetter at hovedgjerningspersonen har utført en straffbar handling. Denne siste typen medvirkningsansvar har påvirket utformingen av terrorkonvensjonene. Etter FN-konvensjonen om forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer artikkel 2(1) må hovedgjerningen være fullført for at medvirkningsansvar skal være aktuelt. Departementet går imidlertid ikke inn for noen slik begrensning i de norske bestemmelsene. Å adoptere den aksessoriske medvirkningslæren i enkelte bestemmelser ville bidra til å komplisere lovbestemmelsene i terrorkapitlet unødig.

I tråd med læren om en aksessorisk medvirkningslære er ikke forsøk på medvirkning straffbart etter konvensjonene. Det innebærer at vi ikke er folkerettslig forpliktet til å la straffansvaret omfatte forsøk på medvirkning. Departementet ser imidlertid ikke noen avgjørende grunn til å innføre en slik begrensning av straffansvaret etter bestemmelsene i kapitlet her. Graden av nykriminalisering kan begrenses noe ved å snevre inn medvirkningsreglene på denne måten, men en slik gevinst oppveier ikke for en mer komplisert og vanskelig tilgjengelig lovgivning. Departementet går derfor inn for at straffansvaret for medvirkning til handlingene i loven kapittel 18 skal reguleres av straffeloven 2005 § 15.

#### 8.4.3.2 Kravet til skyld – straffeloven 2005 § 22

Brorparten av kriminaliseringsforpliktelsene inneholder uttrykkelige skyldkrav. Disse kommer eksempelvis til uttrykk ved bruk av formuleringen «the intentional commission of» eller at handlingen er «intentional» eller «wilful». Det er her tale om det alminnelige skyldkravet som må dekke alle elementene i gjerningsbeskrivelsen. Videre inneholder enkelte konvensjoner krav om et subjektivt overskudd. Med dette menes krav til skyld som ikke bare skal omfatte forhold som inngår i den objektive gjerningsbeskrivelsen, men som stiller tilleggskrav til gjerningspersonens sinnelag, for eksempel slik at en handling må være begått med en særlig hensikt. I begge tilfeller kan det spørres om skyldkravene bør utformes på en måte som ligger tett opp til teksten i konvensjonene, eller om reglene om skyld i straffelovens alminnelige del skal komme til anvendelse så sant de oppfyller forpliktelsene.

Departementet går også her inn for den sistnevnte løsningen. En mer direkte gjennomføring av konvensjonenes subjektive krav ville skape

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

uklarhet og komplisere lovgivningen unødig. Enda viktigere er at det ikke er gitt hvordan disse subjektive vilkårene skal tolkes, noe som henger sammen med at det ikke finnes en entydig alminnelig strafferettslære på det internasjonale plan. Statspartene har ulike rettstradisjoner, og ordlyden i de internasjonale kriminaliseringsforpliktelsene representerer en minste felles konsensus. I mangel av klare holdepunkter for en slik løsning har det neppe vært meningen å gi de subjektive vilkårene i de rettslige instrumentene et innhold som avviker nevneverdig fra reglene om subjektiv skyld i den enkelte medlemsstat. Departementet er derfor av den oppfatning at en ikke kan slutte for mye ut av ordbruken i konvensjonene, og at statene er gitt et visst spillerom ved gjennomføringen av forpliktelsene.

Departementet går på denne bakgrunn inn for generelt å la straffelovens alminnelige skyldkrav, jf. straffeloven 2005 §§ 21 og 22, gjelde for handlingene i kapitlet her. Der konvensjonene krever at handlingen er begått «intentionally» eller «wilfully», foreslår departementet å la straffelovens alminnelige forsettskrav komme til anvendelse.

I visse tilfeller stiller konvensjonene krav til en særlig form for skyld. Eksempelvis krever SUA-konvensjonen artikkel 3bis (1) (b) (ii) om skipstransport av biologiske eller kjemiske våpen eller atomvåpen at gjerningspersonen har kunnskap om at det er tale om slike våpen. I tillegg til det alminnelige skyldkravet som skal dekke gjerningsbeskrivelsen stiller flere av konvensjonene krav om et subjektivt overskudd (se ovenfor). Konvensjonene angir slike skyldkrav på ulike måter. Som eksempel krever FNs konvensjon mot gisseltaking artikkel 1 at handlingen er begått «in order to compel» en tredjepart til å gjøre eller unnlate å gjøre noe, mens FNs konvensjon om kjernefysisk terrorisme artikkel 1 krever at handlingen er begått «with the intent to» forårsake død eller betydelig skade på legeme, eiendom eller livsmiljøet. SUA-konvensjonen artikkel 3 (2) er formulert slik at handlingen må være «aimed at compelling» en fysisk eller juridisk person til å gjøre eller unnlate å gjøre noe. I andre konvensjonsbestemmelser er det subjektive overskuddet formulert som et kunnskapskrav. Eksempelvis krever SUA-konvensjonen artikkel 3bis (1) (b) (i) og (ii) at transporten av særlig farlig materiale har funnet sted med kunnskap om at materialet skal brukes til et særlig formål.

I delutredning VII går Straffelovkommisjonen inn for en standardisering av skyldkravene i straffebudene i den spesielle delen, jf. utredningen side 168 flg. Forslaget, som departementet er enig i, går blant annet ut på å erstatte særlige skyldkrav om

hensikt eller kunnskap med krav om forsett. Begrunnelsen er at dette vil gjøre lovredaksjonen og bevisbedømmelsen ved skyldspørsmålet enklere, samtidig som de aktuelle straffebudene i all hovedsak vil ramme de samme handlingene. Videre viser kommisjonen til at handlingene ofte vil være straffverdige også om de begås med for eksempel sannsynlighetsforsett. Kommisjonen understreker likevel at hvert straffebud må vurderes for seg.

Etter en gjennomgåelse av konvensjonsforpliktelsene har departementet kommet til at de ulike forsettsformene stort sett er like straffverdige. Departementet går stort sett inn for å sløyfe kvalifiserte skyldkrav, både dem som knytter seg til enkelte av elementene i gjerningsbeskrivelsen og dem som inngår i subjektive overskudd. Etter departementets syn bør det generelle forsettskravet som den store hovedregel gjelde også her, jf. §§ 21 og 22. I noen bestemmelser foreslås det imidlertid særskilt strenge skyldkrav for å begrense straffansvaret, se for eksempel forslaget til § 135 første ledd hvor det stilles krav om hensikt eller viten om at midler vil bli brukt til terrorfinansiering.

#### 8.4.3.3 Jurisdiksjon – straffeloven 2005 §§ 4–6

Alle konvensjonene om bekjempelse av terrorisme stiller minstekrav til rekkevidden av nasjonal strafferettslig jurisdiksjon for handlingene som omfattes av forpliktelsene. Et fellestrekk ved konvensjonene er at de går langt i å kreve at medlemsstatene har jurisdiksjon for handlinger som er begått utenfor statspartens territorium. Et annet gjennomgående trekk er at konvensjonene forplikter statene til å ha jurisdiksjon der en siktet befinner seg på statens territorium og staten ikke utleverer vedkommende til en stat med strafferettslig jurisdiksjon over forholdet (*aut dedere aut judicare*).

Jurisdiksjonsbestemmelsene i straffeloven 2005 §§ 4–6 favner vidt. Etter § 4 har Norge jurisdiksjon over straffbare handlinger som er begått i Norge og på områder underlagt norsk jurisdiksjon. Paragraf 5 første ledd oppstiller jurisdiksjon for handlinger som er begått av nordmenn (norske statsborgere, personer bosatt i Norge) i utlandet på visse nærmere vilkår: Terrorhandlingen må være straffbar også etter loven i landet der den er begått (nr. 1), den må være rettet mot den norske stat eller norsk statsmyndighet (nr. 6) eller den må være begått utenfor området for noens stats høyhetsrett og kunne straffes med fengsel (nr. 7). Første ledd gjelder også for handlinger som er begått av personer som er eller etter handlingen er blitt

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

statsborgere eller bosatt i et annet nordisk land, når vedkommende oppholder seg i Norge. For det tilfelle at betingelsene i nr. 1 eller 6 er oppfylt og handlingen har en lengstestraff på fengsel i mer enn 1 år, gjelder jurisdiksjonsbestemmelsen også for handlinger foretatt av utlendinger når disse befinner seg i Norge, jf. tredje ledd. Tilleggskravet om minstestraff på fengsel i mer enn 1 år vil være oppfylt med de strammerammene departementet foreslår.

Straffeloven 2005 §§ 4 og 5 vil oppfylle de fleste kravene til jurisdiksjon etter de internasjonale konvensjonene om bekjempelse av terrorisme. For det tilfelle at jurisdiksjon ikke kan forankres i disse bestemmelsene, vil § 6 komme til anvendelse. Bestemmelsen fastsetter at «utenfor virkeområdet etter §§ 4 og 5 gjelder straffelovgivningen også for handlinger som Norge etter overenskomst med fremmede stater eller etter folkeretten for øvrig har rett eller plikt til å strafforfølge.»

## 8.5 Enkelte grunnleggende problemstillinger

### 8.5.1 Valg av lovstruktur

#### 8.5.1.1 Innledning

Frem til nå har norske myndigheter i stor grad gjennomført internasjonale kriminaliseringsforpliktelser om bekjempelse av terrorhandlinger ved å vise til allerede eksisterende straffebestemmelser, jf. kapittel 3 om internasjonalisering av straffelovgivningen. Arbeidet med den nye straffeloven gjør det mulig å være mer konsekvent i valget av hvordan slike bestemmelser skal gjennomføres i norsk rett.

#### 8.5.1.2 Høringsnotatet

Departementet gikk i høringsnotatet inn for en mer ensartet gjennomføring av internasjonale forpliktelser om å kriminalisere ulike former for terrorhandlinger, slik at de enkelte artiklene i de internasjonale konvensjonene på området i utgangspunktet skulle gjennomføres i egne bestemmelser i terrorkapitlet. Der flere artikler overlapper hverandre eller i det vesentlige har et felles virkeområde, gikk departementet likevel inn for å gjennomføre disse i en felles straffebestemmelse, for å unngå en unødig fragmentarisk lovgivning.

I høringsnotatet pekte departementet på at gjennomføringsbestemmelsene som utgangspunkt skulle svare til de folkerettslige kriminaliseringsforpliktelser, men at det i noen grad kunne være nødvendig å fravike denne tilnærmingen ut fra en

straffverdivurdering. Der flere artikler gjennomføres i en felles straffebestemmelse, gikk departementet inn for å gjennomføre forpliktelsene i en noe forenklet form.

Departementet pekte videre på at det har vært tradisjon for å gjennomføre internasjonale kriminaliseringsforpliktelser i straffebestemmelser med en generell utforming, men at særlige hensyn tilsier at dette fravikes i kapitlet her. Hovedbegrunnelsen var ønsket om å forhindre en utstrakt kriminalisering ut over det Norge er folkerettslig forpliktet til.

#### 8.5.1.3 Høringsinstansenes syn

Samtlige høringsinstanser som har kommentert lovstrukturen, støtter departementets tilnærming. Dette gjelder *Forsvarsdepartementet*, *Utenriksdepartementet*, *riksadvokaten*, *Politiets sikkerhetstjeneste (PST)*, *Politidirektoratet*, *Det nasjonale statsadvokatembetet*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Norsk senter for menneskerettigheter* og *Helsingforskomiteen*.

*PST* uttaler at

«departementets valg av lovstruktur, herunder inkorporeringen av våre folkerettslige forpliktelser (...) er en klar styrke ved lovforslaget, sett hen til at det gir norske myndigheter en mulighet til å gjennomføre disse forpliktelsene i tråd med norsk lovgivningstradisjon, og at det også begrenser kriminalisering utover det som følger av de folkerettslige forpliktelsene. Videre synes denne tilnærmingen å gjøre strafflovgivningen innenfor terrorområdet mer systematisk og lettere tilgjengelig, sett i lys av det omfattende utvalg av internasjonale instrumenter på området.»

*PST* understreker hvor viktig det er å ha presise straffebestemmelser på dette området, og at de bør sammenfalle med den internasjonale strafferetten for å legge til rette for grenseoverskridende samarbeid.

*Riksadvokaten* peker på ulempene ved den valgte tilnærmingen, men ser likevel behovet for å velge en slik løsning:

«Vurdert fra et norsk perspektiv kan det reises tunge innvendinger mot utformingen av forslagene til straffebestemmelser i høringsbrevet. Etter norsk tradisjon (...) ville en søke å beskrive det forhold som ønskes rammet med straff så presist som mulig samtidig som en formulerer én enkelt straffebestemmelse som omfatter hele den straffverdige virksomhet (syntetisk lovgivning). (...) Det må likevel erkjennes at vi langt fra står fritt på dette områ-



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

det. (...) Selv om den lovtekniske «prisen» er høy, kan det – som departementet fremholder – ikke være tvil om at den må betales.»

#### 8.5.1.4 Departementets vurdering

Høringen har gitt klar støtte til forslaget om å ta i bruk en mer kasuistisk lovgivningsteknikk i terrorkapitlet enn det som tradisjonelt har vært brukt i norsk lovgivning. Dette henger sammen med at de ulike konvensjonsforpliktelsene er mange, komplekse og i liten grad harmonisert med hverandre.

De folkerettslige instrumentene krever at statspartene oppstiller straff for handlinger som kan stå i et noe fjernt og avledet forhold til den umiddelbart samfunnsskadelige terrorhandlingen. Det innebærer at Norge blir forpliktet til å kriminalisere handlinger som etter gjeldende rett ligger i grenseland mellom straffbar medvirkning og straffrie forberedelseshandlinger. Det har i lovarbeidet vært en prioritert oppgave å sørge for at våre folkerettslige forpliktelser blir gjennomført på en lojal og klar måte, samtidig som straffansvaret ikke rekker videre enn det vi er forpliktet til etter de folkerettslige instrumentene på området. For eksempel kan et krav om å gå svært langt i å kriminalisere handlinger som forbereder andre straffbare handlinger, oppfylles i en særskilt straffebestemmelse som rammer forberedelse av en bestemt type lovbrudd, og ikke ved å innføre en generell bestemmelse som retter seg mot forberedelseshandlinger.

En annen grunn til at det vil være problematisk å benytte syntetisk lovgivning, er at de ulike konvensjonene er knyttet så tett opp mot hverandre. Som eksempel kan nevnes at terrorfinansieringskonvensjonen definerer terrorfinansiering som finansiering av enhver straffbar handling som omfattes av de 9 FN-konvensjonene listet opp i et eget vedlegg. Senere har også europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme tatt i bruk en tilsvarende henvisningsteknikk. Ved å anvende spesialiserte straffebud vil Norge lojalt oppfylle de krav konvensjonene stiller, men ikke gå lenger uten at det kan begrunnes i at samtlige av handlingene er straffverdige.

Ytterligere et argument som taler for en direkte gjennomføring av de folkerettslige kriminaliseringsforpliktelsene, er at dette vil bidra til å lette internasjonalt rettslig samarbeid i straffesaker i form av utlevering og annen gjensidig bistand til og fra Norge. Det skyldes at det blir enklere å vise hvordan Norge har gjennomført de enkelte kon-

vensjonsbestemmelsene, og derfor lettere å vurdere om vilkårene for rettslig samarbeid – eksempelvis krav om dobbel straffbarhet – er oppfylt.

Avslutningsvis kan det nevnes at tilnærmingen kan gjøre straffelovgivningen på dette området mer systematisk og oversiktlig, mer pedagogisk og lettere tilgjengelig. Dette er av stor betydning, ettersom feltet er gjenstand for stor oppmerksomhet både rettslig og politisk, nasjonalt og internasjonalt.

#### 8.5.2 Forholdet mellom nasjonale og internasjonale terrorhandlinger

Terrorhandlinger er i de internasjonale instrumentene beskrevet som internasjonale forbrytelser. I samsvar med FN-paktens prinsipp om ikke-innblanding i andre staters indre anliggender er statspartene derfor bare forpliktet til å samarbeide om strafforfølgning der forbrytelsen har tilknytning til mer enn én stat. Det vil regelmessig være tilfelle dersom forbrytelsen er foretatt i mer enn én stat, gjerningspersonene eller ofrene befinner seg i flere stater eller skadevirkningene av forbrytelsen inntreffer i flere stater.

I *høringsnotatet* gikk departementet inn for at bestemmelsene i terrorkapitlet skulle gis anvendelse også på rent nasjonale terrorhandlinger.

De eneste høringsinstansene som uttaler seg om problemstillingen – *Politidirektoratet* og *riksadvokaten* – tiltrer departementets forslag.

Departementet mener som før at bestemmelsene i kapitlet her bør gjelde for både internasjonale og nasjonale lovbrudd. Selv om det etter folkeretten er adgang til å unnta nasjonale forhold fra bestemmelsenes virkeområde, mener departementet at en slik løsning vil være lite naturlig. Om terrorhandlingen har tilknytningspunkter til andre stater, har ingen avgjørende betydning for hvor straffverdig den er. Om det finnes noen slik tilknytning, vil ofte bero på tilfeldigheter. En slik avgrensning ville videre komplisere regelverket unødige.

#### 8.5.3 Gjennomføringen av rettsstridsreservasjonene i de rettslige instrumentene

Alle terrorkonvensjonene inneholder uttrykkelige rettsstridsreservasjoner, typisk ved at handlingen må være ulovlig («unlawful»). Dette må normalt leses som en referanse til forhold som etter nasjonal rett gjør at handlingen likevel ikke er ulovlig, som eksempelvis straffrihetsgrunner. Departementet har i tråd med ønsket om å begrense bruken av uttrykkelige rettsstridsreservasjoner valgt

ikke å foreslå slike i alle gjennomføringsbestemmelsene. Enhver straffebestemmelse må imidlertid tolkes med den ulovfestede rettsstridsreservasjonen for øye.

I enkelte tilfeller viser konvensjonens rettsstridsreservasjon til konkrete unntak fra straffansvaret. Eksempelvis krever SUA-konvensjonen artikkel 3*bis* (1) (b) (iii) og (iv) at transport med tilknytning til atomvåpen- eller kjernekraftprogrammer mv. er begått «unlawfully». Innholdet i reservasjonen utdypes i artikkel 3*bis* (2), hvor det fremgår at handlingene skal ikke rammes av de nevnte bestemmelsene dersom transporten skjer i samsvar med ikke-spredningsavtalen 1. juli 1968 (NPT). Departementet foreslår å gjennomføre denne rettsstridsreservasjonen ved å kreve at det er tale om «ulovlig» transport, jf. forslaget til § 142. Også i enkelte andre tilfeller henspiller rettsstridsreservasjonen på konkrete unntak fra straffansvaret. Disse unntakene og gjennomføringen av dem vil bli drøftet i tilknytning til den enkelte konvensjon.

I tillegg til å gjennomføre konkrete folkerettslige rettsstridsreservasjoner foreslår departementet å innta en uttrykkelig rettstridsreservasjon i forslaget til § 135 om terrorfinansiering, jf. kravet om at finansieringen må være «rettsstridig». Bakgrunnen for dette er at ordlyden kan favne videre enn det lovgrunnen tilsier, og at det derfor i konkrete tilfeller kan være nærliggende å tolke straffebudet innskrenkende.

## 8.5.4 Strafferammene

### 8.5.4.1 Innledning

De internasjonale terrorkonvensjonene stiller ikke detaljerte krav til strafferammer. Statspartene pålegges imidlertid å innføre strenge straffer. For eksempel krever FNs terrorfinansieringskonvensjon artikkel 4 bokstav b at handlingene gjøres «punishable by appropriate penalties which take into account the grave nature of the offences.» Heller ikke EUs rammebeslutning harmoniserer strafferammene, men nøyer seg med å pålegge statene å fastsette strengere straffer enn for tilsvarende straffbare handlinger som blir begått uten terrorhensikt. Et unntak er bestemmelsen som påbyr kriminalisering av ledelse og deltakelse i terrorgrupper: Her stiller rammebeslutningen krav om maksimumsstraff på henholdsvis minst 15 og 8 års fengsel.

Norsk straffelovgivning har i dag vide strafferammer for terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger og for medvirkning til eller forsøk på slike handlinger. Reglene om konkurrens, jf. straf-

feloven 1902 § 62 som er videreført i straffeloven 2005 § 79, vil etter omstendighetene utvide strafferammene ytterligere.

### 8.5.4.2 Høringsnotatet

Når det gjelder strafferammene for handlingene i kapitlet her, trakk departementet i høringsnotatet opp et skille mellom terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger.

For terrorhandlinger ønsket departementet å videreføre strafferammen i straffeloven § 147 a på 21 års fengsel. I tillegg gikk departementet inn for en strafferamme på 30 år for grove overtredelser.

Når det gjelder de terrorrelaterte handlingene, påpekte departementet at strafferammen måtte avhenge av handlingens karakter, og at det ville være naturlig å se hen til strafferammene i beslektede bestemmelser i straffeloven 1902. Departementet uttalte at strafferammen for forberedelseshandlinger i utgangspunktet burde være lavere enn for hovedhandlinger.

Enkelte av forpliktelsene gjelder straffbare handlinger som etter sin art er svært forskjellige, og departementet pekte på at det medfører problemer ved fastsettelsen av strafferammene. Som eksempel ble det vist til at Wienkonvensjonen om fysisk beskyttelse av nukleært materiale og nukleære anlegg artikkel 7 (1) pålegger statene å straffe ulike former for befatning med nukleært materiale. Noen av disse formene for befatning – som mottakelse og besittelse av nukleært materiale – kan best karakteriseres som forberedelseshandlinger.

I høringsnotatet foreslo departementet en øvre strafferamme på fengsel inntil 30 år for de alvorligste terrorhandlingene. I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) foreslo departementet å heve maksimumsstraffen til 30 år for krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord, men holdt åpent om en slik strafferamme også burde settes for de mest graverende formene for terrorhandlinger, jf. proposisjonen side 147. Under behandlingen i Stortinget ba flertallet i justiskomiteen, alle unntatt representanten fra SV, regjeringen om å legge frem et forslag om at de groveste terrorhandlingene skal kunne straffes med fengsel inntil 30 år, jf. Innst. O. nr. 72 (2004–2005) side 34. Verken departementet eller Stortinget gikk nærmere inn på hvilke terrorhandlinger som burde anses som grove, slik at fengsel inntil 30 år skal kunne tas i bruk.

I høringsnotatet drøftet departementet hvordan en mest hensiktsmessig skulle avgjøre hva som skal utgjøre en grov terrorhandling. Istedenfor å ta i bruk absolutte vilkår, gikk departementet

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

inn for å innta en ikke-uttømmende liste over momenter som skal tas i betraktning i vurderingen av om en terrorhandling skal anses som grov. Det ble foreslått at momentene først og fremst burde knytte seg til virkningene av terrorhandlingen – nærmere bestemt om handlingen alvorlig har skadet en stat eller en mellomstatlig organisasjon og om den har ledet til tap av flere menneskeliv. Videre foreslo departementet å legge vekt på hvilke midler som er brukt og om gjerningspersonen har utnyttet en betrodd stilling.

Departementet vurderte å utforme bestemmelsen om grove terrorhandlinger slik at bare de mest alvorlige lovbruddene som nevnt i hovedbestemmelsen om terrorhandlinger skulle kunne anses som grove terrorhandlinger. Når departementet likevel ikke gikk inn for en slik løsning, skyldes det at angivelsen av momentene som skal tas i betraktning i vurderingen av om en terrorhandling skal anses som grov, i tilstrekkelig grad vil snevre inn virkeområdet for fengselsstraff inntil 30 år.

Departementet vurderte å innføre en 30 års strafferamme også ved sammenstøt av flere terrorhandlinger, men gikk ikke inn for en slik løsning i høringsnotatet. Det ble vist til at prevensjonshensyn alene ikke talte for en regelendring, og at en eventuell heving av den øvre strafferammen ved sammenstøt av terrorlovbrudd eventuelt måtte forankres i rettferdighets- og rimelighetsbetraktninger. Departementet fant ikke disse hensynene tungtveiende nok til å begrunne en heving av strafferammen ved konkurrans. Videre påpekte departementet at de hensyn som kunne tale for en særskilt konkurransregel, et stykke på vei er ivarettet i forslaget til forhøyet straff for grove terrorhandlinger.

#### 8.5.4.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene uttaler seg i første rekke om forslaget om 30 års strafferamme for grove terrorhandlinger. De fleste støtter forslaget om at strafferammen bør være fengsel inntil 30 år. Dette gjelder *Utlendingsdirektoratet*, *PST*, *Det nasjonale statsadvokatembetet*, *Forsvarsdepartementet*, *Politidirektoratet*, *riksadvokaten* og *Advokatforeningen*.

*Det nasjonale statsadvokatembetet* og *Advokatforeningen* slutter seg også til departementets forslag om hvilke momenter som skal inngå i vurderingen av om en terrorhandling skal anses som grov.

*Forsvarsdepartementet* mener at det ikke bør være avgjørende om handlingen rent faktisk har fremkalt særlig alvorlige følger, men om handlingen medfører «alvorlig fare» for slike følger.

*PST* uttaler at kriteriet «særlig alvorlige virkninger for en stat eller en mellomstatlig organisasjon» er vanskelig både rettslig og bevismessig, og at en terrorhandlings skadelige virkning først og fremst er et sikkerhetspolitisk spørsmål som ikke egner seg så godt for en rettslig prøving. Videre mener *PST* at skyldgraden bør kunne utgjøre et relevant moment i vurderingen av om en terrorhandling skal anses grov.

*Riksadvokaten* er ikke enig i departementets tilnærming, og uttaler at

«det [er] viktig at den utvidede strafferamme forbeholdes særlig alvorlige terrorhandlinger. Skal det i Norge være aktuelt å utmåle strengere straff enn 21 år, bør handlingene være av en slik karakter at de klart atskiller seg fra andre meget alvorlige forbrytelser (...) Med dette som utgangspunkt favner etter riksadvokatens skjønn utkastet til § 2 for vidt. I motsetning til hva som vanligvis bør gjelde for avgrensningen mellom simpel og grov forgåelse, bør det for straffskjerpelse utover 21 år ikke anvises momenter i en helhetsvurdering, men angis konkret i hvilke situasjoner det kan utmåles straff inntil 30 år. Etter riksadvokatens mening bør strengere straff enn 21 års fengsel bare være aktuelt dersom terrorhandlingen har ført til tap av flere menneskeliv eller medført en nærliggende fare for tap av flere liv.»

*Norsk senter for menneskerettigheter* etterlyser en grundigere dokumentasjon av de positive samfunnsmessige virkningene av en heving av strafferammen.

*Datatilsynet* går imot forslaget om 30 års strafferamme, idet man ikke ser behovet for en slik heving av strafferammen. *Amnesty* og *Helsingforskomiteen* uttrykker bekymring for at en heving av strafferammen vil kunne skape press i retning av å heve strafferammene også for andre typer lovbrudd.

*Domstoladministrasjonen* tar opp forholdet mellom strafferammene og adgangen til å sette i verk hemmelige etterforskningskritt, som for eksempel kommunikasjonskontroll:

«For de fleste av de handlinger som omfattes av utkastet vil strafferammen være så høy at kommunikasjonsavlytting kan tillates etter straffeprosessloven § 216 a. Imidlertid vil overtredelse av utk. § 14 etter forslaget ha en strafferamme på 6 år, og derved falle utenfor § 216 a. (...) Dersom det generelt er ønskelig at kommunikasjonsavlytting skal kunne benyttes i slike saker, er det nødvendig med en uttrykkelig henvisning til straffeprosessloven § 216 a til

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

straffebudet. Samme spørsmål oppstår når det gjelder overtredelse av utk. § 6.»

#### 8.5.4.4 Departementets vurdering

Slik departementet ser det, kan ikke prevensjonshensyn alene tale for å heve strafferammen for de groveste terrorhandlingene til fengsel inntil 30 år. Den allmennpreventive virkningen av høye strafferammer må antas å være begrenset ved terrorhandlinger, ettersom den som begår slike handlinger ofte i begrenset grad styres av rasjonelle avveininger. Videre vil den som ikke påvirkes av en utsikt til 21 års fengsel, neppe gjøre det om straffen blir hevet til fengsel i 30 år. Når det gjelder individualprevensjon, vil behov for å kunne idømme en særlig streng straff et stykke på vei oppnås gjennom reglene om forvaring, jf. straffeloven 2005 § 40. Gjentakelsesfaren vil regelmessig være betydelig.

Rettferdighets- og rimelighetsbetraktninger trekker likevel i retning av en heving av strafferammen for de mest alvorlige terrorhandlingene. Både forholdet mellom handlingen og straffen (utvekslingsrettferdighet) og forholdet mellom grove og mindre grove terrorhandlinger (fordelingsrettferdighet) taler for en slik løsning. Det er dessuten ønskelig å markere at Norge ikke skal være noen frihavn for terrorister og deres støttespillere. For å unngå en slik situasjon må det norske straffenivået være tilstrekkelig høyt. Terrorhandlinger bør på denne bakgrunnen som utgangspunkt ha en strafferamme på 21 års fengsel, slik som i dag, jf. straffeloven 1902 § 147 a, og 30 år for de aller groveste terrorhandlingene.

Alvorlige terrorhandlinger står, på lik linje med folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten, i en særstilling for så vidt gjelder straffverdighet. En heving av strafferammen for disse handlingene vil ikke ha noen innvirkning på straffenivået i Norge for øvrig eller initiere en utvikling i retning av en ny slik maksimumsstraff for stadig flere alvorlige lovbrudd. Departementet foreslår for eksempel ikke at grove forbrytelser mot Norges selvstendighet skal kunne straffes med fengsel inntil 30 år, selv om det dreier seg om grove og potensielt uopprettelige anslag mot grunnleggende verdier.

Departementet har på bakgrunn av riksadvokatens høringsuttalelse vurdert å utforme bestemmelsen om grove terrorhandlinger slik at det oppstilles *vilkår* som må være oppfylt for at terrorhandlingen skal anses som grov og kvalifisere til fengsel inntil 30 år. En slik tilnærming vil bryte med systematikken ellers i straffeloven 2005, etter-

som det i de øvrige bestemmelsene om grove overtredelser er tatt inn en ikke-uttømmende liste over momenter som skal tas i betraktning i vurderingen av om en handling skal anses som grov. Et brudd med systematikken ellers i loven er imidlertid ikke nødvendigvis noe avgjørende argument mot den løsningen riksadvokaten foreslår, ettersom grove terrorhandlinger på grunn av strafferammen allerede i utgangspunktet står i en særstilling i forhold til andre grove overtredelser. Fordelen med departementets løsning er imidlertid at den tar hensyn til at det bare i begrenset grad er mulig å forutse hvilke terrorhandlinger som kan få så alvorlige konsekvenser for samfunnet at de bør kunne straffes med fengsel inntil 30 år. Departementet holder derfor fast ved sitt forslag, men momentene er i lys av riksadvokatens uttalelse utformet mer presist enn i høringsnotatet.

Departementet kan slutte seg til innvendningene fra Forsvarsdepartementet om at det ikke bør være avgjørende om handlingen rent faktisk har fremkalt særlig alvorlige følger, men om handlingen medfører fare for slike følger. Det kan bero på tilfældigheter om gjerningspersonen faktisk lykkes med å fremkalle alvorlige følger, og handlingen vil være like straffverdig selv om handlingen ikke resulterer i slike følger. Etter departementets vurdering bør det derfor legges vekt på handlingens *skadepotensial*.

Departementet er enig med PST i at kriteriet «særlig alvorlige virkninger for en stat eller en mellomstatlig organisasjon» er vanskelig å vurdere rettslig og bevismessig, og først og fremst er et sikkerhetspolitisk spørsmål. Departementet går derfor ikke inn for å ta med dette i loven, men foreslår i stedet at det – foruten midlene som er brukt og gjerningspersonens eventuelle misbruk av en særlig tillit – skal legges vekt på om handlingen volder fare for tap av flere menneskeliv eller svært omfattende skade på eiendom eller miljøet.

Bestemmelsen om grove terrorhandlinger bør etter departementet syn utformes slik at alle lovbruddene som er nevnt i hovedbestemmelsen om terrorhandlinger skal kunne anses som grove terrorhandlinger. Angivelsen av momentene som skal tas i betraktning i vurderingen av om en terrorhandling skal anses som grov vil, sammen med merknadene til bestemmelsen, i tilstrekkelig grad snevre inn virkeområdet for fengselsstraff inntil 30 år.

Departementet foreslår ikke å heve strafferammen til 30 år for tilfeller der flere bestemmelser i loven kapittel 18 kan anvendes på samme straffbare forhold (i konkurrans). Straffeloven 2005 § 79 første ledd bokstav a forhøyer maksimumsstraffen

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

ved konkurrans. Den maksimale strafferammen er fengsel i 21 år, og bestemmelsen får derfor ingen selvstendig betydning for strafferammen ved terrorhandlinger. Departementet ser at strafferammen ved sammenstøt av flere terrorhandlinger lett vil bli den samme som om gjerningspersonen bare hadde begått én terrorhandling. Problemstillingen er imidlertid ikke særegen for terrorhandlinger. Også ved sammenstøt av andre forbrytelser, som for eksempel flere drap, kan den øvre strafferammen ved konkurrans innebære at strafferammen ikke forhøyes ut over det som allerede følger av ett av straffebudene vedkommende skal dømmes etter. En generell heving av strafferammen til 30 års fengsel ved sammenstøt av særlig alvorlige lovbrudd ble vurdert av departementet i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 147 flg. Departementet gikk ikke inn for en slik regel, og viste til at verken preventivhensyn eller rettfærdighets- og rimelighetsbetraktninger taler for en slik endring av strafferammen. Det kan riktignok hevdes at terrorhandlinger har en annen karakter enn de fleste andre lovbrudd, ettersom de utfordrer vårt demokratiske verdigrunnlag. Likevel finner departementet at de hensyn som kan tale for en særskilt konkurransregel er tilstrekkelig ivaretatt i forslaget til forhøyet straff for grove terrorhandlinger.

Sammenhengen mellom strafferammer og adgangen til å ta i bruk hemmelige etterforsknings-skritt går frem av Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 131, hvor departementet uttalte at:

«... strafferammene som et utgangspunkt ikke skal fastsettes med henblikk på å gi adgang til bruk av straffeprosessuelle tvangs- og etterforskningsmidler.»

Behovet for å kunne ta i bruk hemmelige tvangsmidler må derfor løses ved at det eventuelt inntas en uttrykkelig henvisning til de relevante straffebudene i terrorkapitlet i bestemmelsene om de enkelte tvangsmidler.

Strafferammene vil bli nærmere drøftet i moti-vene til de enkelte bestemmelsene.

### 8.5.5 Foreldelse

Etter straffeloven 2005 § 91 skal straffansvaret for terrorhandlinger, krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten ikke foreldes. Spørsmålet om også å unnta alvorlige terrorhandlinger fra reglene om foreldelse ble drøftet i *Straffelovkommisjonens* delutredning I og V. I delutredning V side 265–266 konkluderte kommisjonen slik:

«For å effektivisere anvendelsen av (...) straffebud i terrorsammenheng er det viktig at lovgivningen inneholder regler som sikrer at det kan reises straffesak mot dem som begår terrorhandlinger, selv lang tid etter at forbrytelsen er begått. Det må likevel erkjennes at terror er et internasjonalt fenomen som må bekjempes ved samarbeid over landegrensene. Dette gjelder også på det rettslige plan. Regler om at terrorhandlinger ikke skal kunne foreldes bør eventuelt vedtas som resultat av internasjonalt samarbeid. Så langt kommisjonen kjenner til finnes i dag ingen konvensjonsfestede regler om at grove terrorhandlinger ikke er gjenstand for foreldelse. (...) I mangel av internasjonale normer vil kommisjonen ikke foreslå bestemmelser som unntar terrorhandlinger fra foreldelse.»

*Departementet* sluttet seg den gang til kommisjonen, og viste til at behovet for en regel om ikkeforeldelse ikke er like stort for terrorhandlinger som for krigsforbrytelser mv., jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 387–388:

«Som oftest vil terrorhandlinger enklere kunne forfølges i tiden rett etter at de er begått. For krigsforbrytelser mv. vil dette kunne stille seg annerledes fordi de straffbare handlingene gjerne vil være utført av personer med direkte tilknytning til det sittende regimet i et land. Straffefølgning kan derfor være vanskelig så lenge regimet består, og historien har vist at regimer av denne art kan bestå i mange år. Også terrorister vil kunne få beskyttelse i land som sympatiserer med terrorhandlingen, men beskyttelsen vil sjeldnere være like omfattende og langvarig. Departementet vil likevel ikke utelukke at en særregel for terrorhandlinger må vurderes på nytt dersom det på et senere tidspunkt skulle bli internasjonal enighet om at en slik regel er ønskelig som et middel til bekjempelse av terrorisme. Om det fastsettes en strafferamme på 30 år for alvorlige terrorhandlinger har også betydning (...)»

Under behandlingen i *Justiskomiteen* (Innst. O. nr. 72 (2004–2005) side 102) gikk imidlertid komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, inn for at enkelte terrorhandlinger ikke skal foreldes:

«Alvorlige terrorhandlinger kan berøre en hel verden og ramme svært mange mennesker direkte. Det er derfor avgjørende at de ansvarlige stilles til ansvar for sine handlinger. Vi har eksempel fra norsk rettspraksis som viser at det kan gå lang tid før de skyldige etter terrorhandlinger finnes, stilles for retten og dømmes. Vi vet også at det i dag finnes nasjoner som gir

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

beskyttelse til terrorister, og at det derfor kan gå meget lang tid før disse kan pågripes, selv om man vet hvem som står bak terrorhandlingen. Etter flertallets mening bør det derfor gjøres ett ytterligere unntak fra reglene om foreldelse når saken gjelder alvorlige terrorhandlinger.»

Straffeloven 2005 § 91 ble utformet i samsvar med dette, slik at «terrorhandlinger» ikke foreldes. I lys av Justiskomiteens begrunnelse er det nærliggende å forstå bestemmelsen slik at det siktes til grove («alvorlige») terrorhandlinger. Departementet går inn for å presisere lovteksten i § 91 slik at det gjøres unntak fra reglene om foreldelse for terrorhandlinger som har en strafferamme på 15 år eller mer. De vanlige foreldelsesreglene skal gjelde for de øvrige straffbare handlingene i loven kapittel 18. Departementet foreslår på samme måte at det presiseres i § 96 at idømt straff for terrorhandlinger ikke foreldes dersom handlingene har en strafferamme på 15 år eller mer, se også punkt 5.5.5 for en nærmere drøfting av bestemmelsen i tilknytning til bestemmelsene om krigsforbrytelser.

## 8.6 Hovedbestemmelsen om terrorhandlinger

### 8.6.1 Innledning

Det finnes ingen omforent legaldefinisjon av terrorisme eller terrorhandlinger. Som nevnt forhandles det i regi av FN om en ny konvensjon om bekjempelse av terrorisme, men forhandlingene har så langt ikke ført frem. I utkastet til artikkel 2 er det tatt inn en definisjon av terrorhandlinger, som innebærer at visse straffbare handlinger, for eksempel drap og grov legemsbeskadigelse, skal regnes som terrorhandlinger hvis de er begått i den hensikt å skape alvorlig frykt i en befolkning eller å tvinge en stat eller en internasjonal organisasjon til å gjøre eller unnlate å gjøre noe. Det er bred internasjonal enighet om at en handling som bærer disse kjennetegnene er en terrorhandling. Problemene knytter seg i første rekke til utformingen av unntak fra definisjonen slik at nærmere bestemte handlinger likevel ikke skal anses som terrorhandlinger. FNs erklæring om terrorisme, vedtatt første gang ved Generalforsamlingens resolusjon 49/60 i 1994, fastslår at enhver terrorhandling, uavhengig av hvor den er begått og hvem som står bak, er en kriminell handling som ikke kan forsvares ut fra handlingens formål. Under forhandlingene om terrorkonvensjonen i FN har det likevel vist seg å være uenighet om

hvor langt konvensjonen bør rekke i en væpnet konflikt. Det skyldes dels at slike situasjoner er regulert av andre folkerettslige regler i den internasjonale humanitærretten, dels at enkelte stater mener at det internasjonale prinsipp om rett til selvbestemmelse må gå foran internasjonale strafferettslige regler om bekjempelse av terrorisme.

Begrepet terrorhandling er nesten fraværende i de internasjonale konvensjonene om bekjempelse av terrorisme. FNs terrorfinansieringskonvensjon bruker ikke begrepet «terrorist offence», men artikkel 2 inneholder i realiteten en definisjon ved at bestemmelsen viser til hvilke handlinger det skal være straffbart å finansiere. Konvensjonen opererer med en tosporet definisjon. For det første rammes finansiering av handlinger som er omfattet av de 10 konvensjonene og protokollene oppregnet i vedlegget til konvensjonen. For det andre rammes enhver annen handling som er begått i den hensikt å drepe sivile eller andre som ikke tar aktivt del i fiendtlighetene i en væpnet konflikt, eller å påføre dem alvorlig legemsskade, når handlingen ut fra sin karakter eller kontekst har som formål å skape frykt i en befolkning, eller å tvinge en regjering eller en internasjonal organisasjon til å utføre eller avstå fra å utføre en handling.

Europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme bruker begrepet «terrorist offence». Etter artikkel 1 brukes begrepet om de handlinger som er omfattet av de 10 konvensjoner og protokoller som er oppregnet i vedlegget til konvensjonen. Europarådskonvensjonen definerer med andre ord handlinger i andre konvensjoner som terrorhandlinger, selv om konvensjonene det vises til ikke bruker denne betegnelsen. Det samme kan sies om FNs terrorfinansieringskonvensjon.

Også EUs rammebeslutning definerer terrorhandlinger. Etter artikkel 1(1) skal visse straffbare handlinger anses som terrorhandlinger dersom de er begått forsettlig og ytterligere to vilkår er oppfylt: Handlingen må etter sin art eller sammenheng kunne skade alvorlig en stat eller en mellomstatlig organisasjon, og den må være begått med terrorhensikt. I kravet om terrorhensikt ligger det at handlingen må være begått

«med det formål alvorlig å intimidere en befolkning, eller uretmessig å tvinge offentlige myndigheter eller en international organisation til å foreta eller til å unnlate å foreta en handling, eller alvorlig å destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grunnleggende politiske, forfatningsmessige, økonomiske eller samfunnsmessige strukturer.»

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Handlingene som anses som terrorhandlinger er blant annet kapring av luftfartøy, skip eller andre kollektive transportmidler eller godstransportmidler, bortføring og gisseltaking, og alvorlige overgrep mot en persons fysiske integritet.

Straffeloven 1902 § 147 a inneholder en norsk definisjon av terrorhandlinger. Bestemmelsen, som ble innført ved lov 28. juni 2002 nr. 54, ble tatt inn i straffeloven for å oppfylle Norges forpliktelser etter FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001). Etter § 147 a første ledd anses utvalgte grove straffbare handlinger som terrorhandlinger dersom de utføres med et særlig forsett.

### 8.6.2 Høringsnotatet

Et av spørsmålene som ble drøftet i høringsnotatet var om det burde inntas en legaldefinisjon av terrorhandlinger også i den nye straffeloven. Departementet gikk inn for det. I forslaget ble definisjonen av terrorhandlinger i straffeloven 1902 § 147 a snevret noe inn, ved at det ble stilt krav om en kvalifisert form for terrorforsett, nemlig terrorhensikt.

Med terrorforsett siktes det til de spesielle følgerne gjerningspersonen hadde forsett om at ville bli fremkalt gjennom handlingen, for eksempel å tvinge en stat til å gjøre eller unnlate noe. Det kreves ikke at følgen faktisk har inntrådt. Etter straffeloven 1902 § 147 a er kravet til forsettet oppfylt ved at gjerningspersonen har til hensikt, er klar over eller holder det som mest sannsynlig at følgen vil inntre, jf. definisjonen av forsett i straffeloven 2005 § 22 første ledd. Men det foreligger også forsett dersom gjerningspersonen holdt følgen som mulig, og bestemte seg for å handle selv om den mest sannsynlig ville inntre (eventuelt forsett), se § 22 første ledd bokstav c. Departementet foreslo i høringsnotatet å stille krav om terrorhensikt, slik at de øvrige formene for forsett ikke skulle være tilstrekkelige.

For øvrig foreslo departementet å videreføre straffeloven 1902 § 147 a. Etter utkastet måtte derfor handlingen være begått i den hensikt å forstyrre alvorlig en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, å skape alvorlig frykt i en befolkning, eller urettmessig å tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for staten eller organisasjonen, eller for en annen stat eller en mellomstatlig organisasjon.

Etter forslaget skal som i dag det *umiddelbare målet* for handlingen, ikke det bakenforliggende

formålet, være avgjørende. Selv om handlingene ofte vil være politisk, religiøst eller ideologisk motivert, er dette ingen betingelse for straffansvar.

Også når det gjelder hvilke straffbare handlinger som skal anses som terrorhandlinger dersom de oppfyller de nevnte vilkårene, foreslo departementet å videreføre straffeloven 1902 § 147 a. For å gjøre straffeloven 2005 mer tilgjengelig enn dagens straffelov, foreslo departementet videre å supplere henvisningen til de straffbare handlinger som skal kunne utgjøre en terrorhandling om de begås med terrorhensikt, med en kortfattet karakteristikk av paragrafen det vises til.

Departementet foreslo at hovedbestemmelsen om terrorhandlinger skulle omfatte to hovedgrupper: For det første ble det vist til enkelte av straffebestemmelsene i terrorkapitlet, for det andre ble det vist til bestemmelser i øvrige kapitler i straffeloven, der lovbruddet bør anses som en terrorhandling når det er begått med terrorhensikt. Oppstillingen omfattet straffebudene som er nevnt i § 147 a første ledd og som videreføres i den nye straffeloven.

Departementet vurderte å innta terrortrusler og visse former for grovt skadeverk, men gikk ikke inn for en slik løsning i høringsnotatet.

Videre drøftet departementet om det burde tas inn et ytterligere objektive vilkår i terrordefinisjonen, etter mønster av EUs rammebeslutning artikkel 1 (1). Her kreves det at handlingene «i kraft af deres karakter eller den sammenheng, hvori de begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade». Noe tilsvarende vilkår finnes ikke i straffeloven 1902 § 147 a, og departementet gikk ikke inn for å endre på dette.

### 8.6.3 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene som uttaler seg, støtter forslaget om at det bør gis en legaldefinisjon av terrorhandlinger i terrorkapitlet. Det gjelder *Domstoladministrasjonen, Politidirektoratet, riksadvokaten og Utenriksdepartementet*.

*Utenriksdepartementet* uttaler at:

«Norge [er] folkerettslig forpliktet til å gjøre det straffbart å finansiere terrorisme, og fryse eller båndlegge midler som har tilknytning til terrorvirksomhet. Det er vanskelig å gi regler om dette uten samtidig å lovfeste hva terrorhandlinger er.»

Videre uttaler Utenriksdepartementet at

«det [er] nødvendig med en slik bestemmelse for å skape strafferettslig forutberegnelighet

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

og forutsigbarhet og ivareta hensyn til rettssikkerhet og menneskerettigheter.»

Når det gjelder spørsmålet om skyldkravet bør være terrorforsett eller -hensikt, er høringsinstansene delt i sitt syn. *Domstoladministrasjonen, Forsvarsdepartementet, Amnesty og Helsingforskomiteen* går inn for et hensiktskrav, og viser til departementets begrunnelse i høringsnotatet.

*Utlendingsdirektoratet* etterlyser en nærmere begrunnelse av forslaget om terrorhensikt. Også *Utenriksdepartementet* spør om det er behov for å skjerpe skyldkravet.

*Riksadvokaten, PST, Det nasjonale statsadvokatembetet, og Oslo statsadvokatembeter* går inn for å videreføre terrorforsett.

*PST* anfører at de øvrige vilkårene er så strenge at et hensiktskrav kan undergrave bestemmelsens praktiske betydning. Det påpekes også at påtalemyndigheten vil kunne få en mer krevende oppgave med å bevise terrorhensikt, og at et forsettskrav neppe vil svekke den tiltaltes rettssikkerhet.

*Riksadvokaten* uttaler:

«Riktig nok vil det gjennomgående nettopp være formålet som karakteriserer en terrorhandling, og det taler for et hensiktskrav. Men det kan være nokså uklart hvilken mening (om noen) som ligger bak en handling som det er naturlig å karakterisere som terrorisme. Særlig gjelder det i de tidlige faser av etterforskningen. Riksadvokaten er engstelig for at det i alle fall umiddelbart etter et terroranslag – kanskje før noen mistenkte er identifisert – kan være vanskelig for de rettshåndhevende myndigheter å etablere sannsynlighetsovervekt for at det ble handlet med terrorhensikt, hvilket er nødvendig for å kunne anvende tvangsmidler etter straffeprosessloven.»

*Det nasjonale statsadvokatembetet* uttaler:

«Sannsynligheten for at påtalemyndigheten skulle ta ut tiltale for terrorhandling når motivet for eksempel er økonomisk er forholdsvis liten, slik at eksempelet i høringsnotatet s. 43 annet avsnitt vil i praksis ikke ende i terrortiltale.»

For så vidt gjelder innholdet i terrorforsettet, etterlyser *Forsvarsdepartementet* en avklaring av hva som ligger i «funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet»:

«Selv om dette ikke er noen uttømmende liste og selv om det i det vesentlige er en videreføring av gjeldende rett, henleder henvisningen til «lovgivende, utøvende eller dømmende myndighet» umiddelbart til den forståelsen av disse begrepene slik man forstår de i grunnloven,

m.a.o. storting, regjering og domstol, og således de overordnede samfunnsmessige organer. Det bør derfor avklares nærmere, i hvert fall i forarbeidene, om man med utøvende myndighet også sikter til andre statsfunksjoner og forvaltningsapparater, eksempelvis Forsvaret, direktorater, politi, brannvesen, NAV, fylkeskommune, kommune mv. For dømmende myndighets del kan det på tilsvarende vis stilles spørsmål ved om dette omfatter domstolgende organer og særdomstoler, eller om man setter en «grense» ved forliksrådet i henhold til domstolloven § 1.»

*Jernbaneverket* ber departementet vurdere om samferdsel/transport bør tas med i listen over «funksjon[er] av grunnleggende betydning i samfunnet».

Enkelte høringsinstanser har kommentert hvilke straffbare handlinger som bør inngå i terrorbestemmelsen. *Det nasjonale statsadvokatembetet* tar til orde for at voldtekt bør kunne anses som en terrorhandling hvis kravet om hensikt er oppfylt. Videre spør embetet om grovt skadeverk bør tas med:

«På den ene siden er det skadeverkssituasjoner begått med terrorforsett/hensikt hvor det ikke nødvendigvis er naturlig å bruke terrorbestemmelsen. Problemet er imidlertid opptøyer i stort omfang hvor det primære middelet er grovt skadeverk og hvor det foreligger terrorforsett/hensikt. Slike opptøyer vil for eksempel kunne resultere i at større byområder blir uten myndighetskontroll i lengre tid, kanskje over flere dager. Det alvorligste her er ikke nødvendigvis de materielle og økonomiske ødeleggelserne, men at en slik situasjon gir fritt spillerom til kriminelle elementer fordi politiet ikke kan komme, stopper nødvendige helse og brantjenester og skaper en meget farlig situasjon for de menneskene som tilfeldigvis bor eller befinner seg i disse områdene. En kan her tenke seg langt farligere scenarier enn WTO-opptøyene som det er vist til.»

*Forsvarsdepartementet* mener flere straffebud i terrorkapitlet bør inngå i definisjonen av terrorhandlinger:

«Etter vår oppfatning er det for eksempel ingen grunn til at forbrytelsen om å bruke en kjernefysisk anordning med forsett om å forvolde død eller betydelig skade (§ 7 første ledd bokstav b) ikke er med i oppregningen i § 1. Så lenge definisjonen av § 1 i tillegg forutsetter terrorhensikt, kan vi (...) ikke se avgjørende innvendinger mot at hele § 5 og hele § 7 bør medtas i oppregningen. For eksempel vil det etter vårt syn være naturlig å definere ulovlig transport av



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

masseødeleggelsesvåpen med terrorhensikt som en terrorhandling.»

Bare *Utenriksdepartementet* uttalte seg om hvorvidt det bør inntas et ytterligere objektivi vilkår om handlingens skadepotensial i definisjonen av terrorhandlinger. Departementet sluttet seg til Justisdepartementets vurdering i høringsnotatet om at det ikke er behov for et slikt vilkår.

### 8.6.4 Departementets vurdering

#### 8.6.4.1 Bør loven fortsatt gi en definisjon av terrorhandlinger?

Høringen har gitt støtte til departementets forslag om å videreføre en definisjon av terrorhandlinger i den nye straffeloven, jf. forslaget til § 131. Selv om Norge ikke er folkerettslig forpliktet til å definere terrorhandlinger i loven, er en slik definisjon blitt tatt inn i lovgivningen i de fleste statene som står oss nær. En ensartet lovgivning letter det mellomstatlige samarbeidet, fordi viktige internasjonale instrumenter om gjensidig bistand i straffesaker knytter rettsvirkninger til utvalgte kategorier straffbare handlinger. Et eksempel er EUs rammebeslutning om den europeiske arrestordren (2002/584/JIS), som gjør unntak fra de alminnelige vilkårene for overlevering av personer for strafforfølgning dersom forfølgningen retter seg mot blant annet terrorhandlinger. Norge har en samarbeidsavtale om arrestordren, og dersom vi ikke har en definisjon av slike handlinger, vil det bli mer komplisert og tidkrevende å dra nytte av effektiviseringspotensialet i arrestordreaftalen. Norge er dessuten, som påpekt av Utenriksdepartementet, folkerettslig forpliktet til å gjøre det straffbart å finansiere terrorisme, og fryse eller båndlegge midler som har tilknytning til terrorvirksomhet. Lovreguleringen som gjennomfører disse forpliktelsene blir mer oversiktlig dersom man samtidig lovfester hva terrorhandlinger er. Departementet opprettholder derfor forslaget om å videreføre en definisjon av terrorhandlinger.

#### 8.6.4.2 Terrorforsett eller -hensikt?

Straffelovkommisjonen går inn for å erstatte straffelovens hensiktskrav med et krav om forsett, jf. delutredning VII side 170 flg. Hovedbegrunnelsen er at lovredaksjonen og bevisbedømmelsen ved skyldspørsmålet vil bli enklere, samt at straffebudene, uavhengig av skyldkravet, i all hovedsak vil ramme de samme handlingene. Kommisjonen påpeker imidlertid at det på visse områder kan være grunn til å operere med et hensiktskrav.

Argumentene for å velge et hensiktskrav i definisjonen av terrorhandlinger er for det første et ønske om ikke å la definisjonen av terrorhandlinger – og dermed reglene om straffskjerpning og straffbar forberedelse mv. – favne unødige vidt. Siden både sannsynlighetsforsett og eventuelt forsett er tatt med i definisjonen av forsett i straffeloven 2005 § 22, rekker definisjonen av terrorhandlinger tilsvarende vidt og fjerner seg fra den tradisjonelle oppfatningen av terrorhandlinger som et utslag av en spesiell motivasjon eller beveggrunn. Det er særlig motivasjonen, ønsket om å oppnå et nærmere bestemt mål, som gjør at man kan skille terrorhandlinger fra andre handlinger som i sitt ytre er identiske. Et krav om terrorhensikt vil dessuten bringe oss mer på linje med rettstilstanden som følger av EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme. Departementet har, særlig i lys av at grove terrorhandlinger nå skal kunne straffes med fengsel inntil 30 år, lagt avgjørende vekt på disse argumentene. Det har også betydning at definisjonen av terrorhandlinger ikke trekker grensen mellom hva som skal være straffbart eller straffritt, men grensen mellom hva som skal anses som terrorhandlinger eller annen alvorlig kriminalitet.

Det fremste argumentet for å beholde et vilkår om terrorforsett er at det, særlig i et tidlig stadium i et hendelsesforløp som kan lede frem til en terrorhandling, kan være vanskelig å finne klare holdpunkter for hvilken innstilling og hvilke beveggrunner en mulig gjerningsperson har. Det vil være uheldig om et vilkår om terrorhensikt i for stor grad snevrer inn de muligheter loven gir til å ta i bruk skjulte metoder for å forebygge eller avverge terrorhandlinger, jf. politiloven § 17 d og straffeprosessloven § 222 d. I noen grad vil metodene kunne anvendes fordi gjerningspersonen uansett kan mistenkes for en annen straffbar handling, men de nevnte bestemmelsene gir videre muligheter til å bruke metoder for å forebygge og avverge terrorhandlinger enn de fleste andre straffbare handlinger. Det samme gjelder straffeprosessloven § 216 m (romavlytting). Departementet vil derfor vurdere å endre reglene om bruk av metoder for å forebygge og hindre terrorhandlinger, slik at vilkåret om terrorhensikt ikke svekker de mulighetene lovgivningen gir til å forhindre at terrorhandlinger finner sted.

Det er fortsatt det *umiddelbare målet* for handlingen, og ikke det bakenforliggende formålet, som er avgjørende for om det foreligger terrorhensikt. Å trekke inn for eksempel politiske, religiøse eller ideologiske motiver som vilkår for at en handling skal bedømmes som en terrorhandling, ville gi

opphev til vanskelige spørsmål om forholdet til tros- og ytringsfrihet og reise vanskelige bevis-spørsmål. I den grad de internasjonale konvensjonene om bekjempelse av terrorisme og EUs rammebeslutning krever terrorhensikt, lar de det umiddelbare målet med handlingen være avgjørende for straffbarheten. Selv om handlingene ofte vil være politisk, religiøst eller ideologisk motivert, er dette ikke noen betingelse etter disse instrumentene. Det samme vil etter forslaget fortsatt gjelde for den norske definisjonen.

#### 8.6.4.3 Terrorhensiktens innhold

Når det gjelder terrorhensiktens innhold, går departementet inn for å videreføre straffeloven 1902 § 147 a: Handlingen må være begått med hensikt om å forstyrre alvorlig en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet – som for eksempel lovgivende, utøvende eller dømmende myndighet, energiforsyning, sikker forsyning av mat eller vann, bank- og pengevesen eller helseberedskap og smittevern, å skape alvorlig frykt i en befolkning, eller urettmessig å tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for Norge, eller for en annen stat eller en annen mellomstatlig organisasjon.

Begrepet «funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet» har ikke noe presist innhold. Listen over eksempler er ikke uttømmende, men gir en pekepinn om hva det siktes til. Også andre statsfunksjoner og forvaltningsapparater enn de nevnte, som for eksempel politi og brannvesen, omfattes av bestemmelsen. Som ytterligere eksempler kan nevnes tryggingen av nasjonal og internasjonal sikkerhet (blant annet gjennom NATO) eller sikringen av en stabil økonomi (blant annet gjennom Norges Bank). Videre kan telekommunikasjon eller IKT (informasjons- og kommunikasjontechnologi) ivareta funksjoner av grunnleggende betydning i samfunnet, blant annet der slik teknologi er nødvendig i driften av sykehus eller nødtjenester, i forsvarsanlegg eller i avviklingen av lufttrafikken.

*Jernbaneverket* har tatt til orde for at samferdsel særskilt bør nevnes i oppregningen i § 131 annet ledd bokstav a. *Departementet* er enig i at enkelte samferdselsinstallasjoner er av grunnleggende betydning for samfunnet, men viser til at listen i § 131 annet ledd bokstav a bare er en eksemplifisering. Å bygge ut lovteksten med ytterligere eksempler vil gjøre den unødig omfattende.

#### 8.6.4.4 Hvilke straffbare handlinger skal kunne være terrorhandlinger?

Også når det gjelder hvilke straffbare handlinger som skal anses som terrorhandlinger dersom de oppfyller de nevnte vilkårene, foreslår departementet å videreføre straffeloven 1902 § 147 a i forslaget til § 131. Strukturen i straffeloven 2005 innebærer at henvisningene i forslaget til § 131 første ledd ikke vil svare til straffebudene som er listet opp i § 147 a første ledd, men denne endringen er i det alt vesentlige av lovteknisk karakter.

Henvisningene i forslaget til § 131 første ledd er inndelt i to grupper. For det første vises det til enkelte av bestemmelsene i terrorkapitlet. For det andre vises det til bestemmelser i øvrige kapitler i straffeloven 2005 som bør anses som en terrorhandling når det er begått med terrorhensikt. Dette omfatter bestemmelsene som er nevnt i § 147 a første ledd og som videreføres i den nye straffeloven.

De bestemmelsene i terrorkapitlet som ikke inngår i oppregningen i § 131 første ledd er de som regulerer forberedelseshandlinger eller på annet vis terrorrelaterte handlinger, og som det ikke er naturlig å definere som en terrorhandling i seg selv. Justisdepartementet er enig med Forsvarsdepartementet i at bruk av en kjernefysisk anordning med forsett om å forvolde død eller betydelig skade bør anses som en terrorhandling hvis kravet til terrorhensikt er oppfylt. Det samme bør gjelde for bruk av radioaktivt materiale. Andre former for befattning med radioaktivt materiale og kjernefysiske anordninger bør anses som forberedelseshandlinger. Dette gjelder også for transport av masseødeleggelsesvåpen.

Departementet har vurdert om voldtekt bør inngå i § 131 slik Det nasjonale statsadvokatembe- tet har tatt til orde for. Voldtekt benyttes som våpen i væpnet konflikt, og kan også benyttes i terrorøymed. Det foreligger imidlertid ikke opplysninger som tilsier at det er noe behov for å ta med voldtekt i definisjonen av terrorhandlinger nå. På denne bakgrunn går ikke departementet inn for en slik endring, men er åpen for å vurdere spørsmålet på nytt dersom situasjonen tilsier det.

De straffbare handlingene som omfattes av definisjonen i forslaget til § 131, svarer i det vesentlige til EUs rammebeslutning artikkel 1 (1). Det er likevel enkelte forskjeller: Etter rammebeslutningen artikkel 1 (1) første ledd bokstav d kan omfattende ødeleggelse av et offentlig sted eller privat eiendom utgjøre en terrorhandling dersom dette sannsynligvis vil sette menneskeliv i fare eller resultere i et betydelig økonomisk tap. Departe-

mentet har vurdert å ta inn visse former for grovt skadeverk i oppregningen i forslaget til § 131, slik Det nasjonale statsadvokatembetet har tatt til orde for, men går ikke inn for en slik løsning. Spørsmålet ble vurdert ved forberedelsen av straffeloven 1902 § 147 a, men departementet falt også der ned på at dette ikke burde inngå i definisjonen, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) side 37. Det nasjonale statsadvokatembetet viser til at grovt skadeverk kan medføre alvorlige situasjoner ved at kriminelle elementer gis fritt spillerom ved å begå så omfattende ødeleggelse at myndighetene ikke har mulighet til å forfølge alle lovbruddene. Departementet mener likevel det vil føre for langt å innta grovt skadeverk i bestemmelsen om terrorhandlinger. Ulike former for ordensforstyrrelse kan utvilsomt ha alvorlige konsekvenser, men vil bli fanget opp av andre bestemmelser. Enkelte former for grovt skadeverk vil imidlertid omfattes, som for eksempel grov brannstiftelse (jf. straffeloven 1902 § 148 og straffeloven 2005 § 345).

Ytterligere en forskjell fra EUs rammebeslutning er at denne inkluderer trusler om å begå en terrorhandling i definisjonen av terrorhandlinger. Også spørsmålet om trusler burde tas inn i § 147 a første ledd ble vurdert i Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) side 37. Departementet konkluderte med at trusler ikke burde omfattes av definisjonen av terrorhandlinger, og viste til at trusler oftest er mindre alvorlige enn fullbyrdede terrorhandlinger. Departementet er av samme oppfatning i dag. Det bør fortsatt skilles mellom utførte terrorhandlinger og trusler om dette, for klart å markere hva som er hovedhandlingen. Departementet går inn for at trusler om terrorhandlinger reguleres i en egen bestemmelse, se forslaget til § 134.

Etter departementets syn vil ikke disse forskjellene mellom norsk straffelov og EUs rammebeslutning medføre problemer av betydning for det rettslige samarbeidet. EUs medlemsstater har gjennomført rammebeslutningen på ulike måter, og det er forskjeller mellom lovgivningen i de enkelte medlemsland på dette området. Dette har sammenheng med at kategoriene av straffbare handlinger i rammeavgjørelsen artikkel 1 (1) ikke har direkte paralleller i nasjonal lovgivning. Departementets forslag innebærer neppe større avvik fra rammebeslutningen enn det som gjelder ellers i EU-området.

Definisjonen av terrorhandlinger i straffeloven 1902 § 147 a setter ikke ytterligere objektive vilkår for at en av de utvalgte straffbare handlingene skal anses som en terrorhandling. Det er utelukkende terrorhensikten som skiller en terrorhandling fra en av de straffbare handlingene det vises til i

bestemmelsen. Definisjonen av terrorhandlinger i EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme inneholder imidlertid et vilkår om at handlingene «i kraft af deres karakter eller den sammenheng, hvori de begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade», jf. artikkel 1 (1). Definisjonen tolkes slik at det er tilstrekkelig med en abstrakt fare. Vilkåret er tatt inn i lovgivningen blant annet i Danmark og Sverige. Straffeloven 1902 § 147 a inneholder ikke noe krav om at handlingen må ha et slikt særlig skadepotensial.

Departementet går ikke inn for å ta dette objektive vilkåret inn i definisjonen av terrorhandlinger i straffeloven 2005. Kriteriet er vanskelig både rettslig og bevismessig fordi det først og fremst er av sikkerhetspolitisk art. Det er heller ikke noe stort behov for en slik begrensning i den norske definisjonen. Vilkåret i rammebeslutningen må ses i sammenheng med at EUs definisjon av terrorlovbrudd favner videre enn den norske definisjonen. Oppregningen i artikkel 1 (1) inkluderer omfattende ødeleggelse av et offentlig sted eller privat eiendom og terrortrusler. I fravær av et slikt kvalifikasjonskrav ville det etter rammebeslutningen kunne oppstå situasjoner der en gjerningsperson oppfylte hovedvilkårene i artikkel 1 (1) uten at handlingen reelt sett burde anses som en terrorhandling. Departementets forslag til definisjon av terrorhandlinger favner ikke like vidt som EUs rammebeslutning artikkel 1 (1): Grov ødeleggelse av eiendom og terrortrusler faller utenfor oppregningen av terrorhandlinger. De straffbare handlingene som omfattes av forslaget til § 131 er av en så alvorlig karakter at de bør anses som terrorhandlinger dersom de er utøvd med terrorhensikt. Det er derfor ikke behov for nok et objektive vilkår for å begrense straffansvaret.

## 8.7 Spesialiserte straffebud mot terrorhandlinger

---

### 8.7.1 Innledning

Som nevnt har det hittil ikke lyktes å komme til enighet om en generell FN-konvensjon mot terrorisme. De folkerettslige forpliktelsene som påhviler Norge, er fragmentariske og overlappende. Noen instrumenter knytter straffansvaret til *hvor* handlingen er begått (jf. SUA-konvensjonen og plattformprotokollen om handlinger begått på eller mot skip eller plattformer), andre instrumenter lar det være avgjørende *hvem* handlingen er rettet mot (jf. FN-konvensjonen om forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer), mens andre lar *middelet* som brukes i handlingen være avgjørende (jf.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Wienkonvensjonen om fysisk beskyttelse av nukleært materiale og nukleære anlegg). Atter andre instrumenter knytter straffansvaret til *handlingens art* (jf. FN-konvensjonen mot gisseltaking). Etter som hver forpliktelse i utgangspunktet gjennomføres i egne bestemmelser i straffeloven, kan det oppstå situasjoner hvor en konkret handling rammes av flere bestemmelser. Konkurrentspørsmålet stiller seg på samme måte som i strafferetten for øvrig.

### 8.7.2 Terrorhandlinger mot, på eller fra skip og innretninger og anlegg på kontinentalsokkelen

#### 8.7.2.1 Forpliktelsene

Konvensjonen 10. mars 1988 til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart (Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, heretter SUA-konvensjonen 1988), og protokollen 10. mars 1988 til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved faste plattformer plassert på kontinentalsokkelen, heretter plattformprotokollen 1988, ble ratifisert av Norge 18. april 1991. Begge trådte i kraft 1. mars 1992, og regnes blant FNs terrorkonvensjoner.

To revisjonsprotokoller – henholdsvis SUA-konvensjonen 2005 og plattformprotokollen 2005 – ble vedtatt 14. oktober 2005, og åpnet for undertegning fra 14. februar 2006. Norge har undertegnet protokollene, men de har ennå ikke trådt i kraft. Protokollene inneholder straffebestemmelser mot terrorrelaterte handlinger foretatt mot, på eller fra henholdsvis skip eller plattformer. Begrepet «plattform» forstås så vidt at det omfatter en «kunstig øy, installasjon eller struktur som er permanent knyttet til havbunnen for det formål å foreta utforskning eller utnyttelse av ressurser eller for andre økonomiske formål.» Protokollen til SUA-konvensjonen vil også ramme bruk av skip som middel til å utøve en terrorrelatert handling. Endringene styrker konvensjonen og protokollen som terrorinstrumenter. Henvisninger til konvensjonen eller protokollen gjelder i det følgende de reviderte og konsoliderte instrumentene.

Konvensjonen rammer seks typer handlinger. Artikkel 3 rammer kapring og ulike former for forstyrrelse av den sikre drift av skip og *3bis* (1) (a) retter seg mot bruk og utslipp av særlig farlig stoff, der skip er involvert samt fareforvoldelse ved bruk av skip. Artikkel *3bis* (1) (b), som det gjøres enkelte unntak fra i artikkel *3bis* (2), retter seg mot spredning av ulike former for masseødeleggelsesvåpen og relatert materiale, inkludert flerbruksva-

rer (såkalt «dual-use») ved transport på skip. Artikkel *3ter* retter seg mot den som ved transport på skip bistår en annen person med å unnsnippe strafforfølgning, der den som bistår har viten om at den andre personen har begått en forbrytelse som rammes av en av FNs øvrige terrorkonvensjoner. Artikkel 21 (3) åpner for at statene kan erklære at artikkel *3ter* vil bli anvendt i samsvar med interne strafferettslige regler om unntak for familiemedlemmer. Artikkel *3quater* rammer dessuten forsøk og ulike former for medvirkning.

Plattformprotokollen artikkel 2 retter seg mot kapring og ulike former for forstyrrelse av den sikre drift av plattformer, mens artikkel *2bis* rammer bruk og utslipp av særlig farlig stoff. Artikkel *2ter* rammer dessuten forsøk og ulike former for medvirkning.

Unntak fra konvensjonens virkeområde fremgår av artikkel *3bis* (2). Transport med tilknytning til atomvåpen- eller kjernekraftprogrammer mv. rammes ikke av SUA-konvensjonen artikkel *3bis*(1) (b) (iii) eller (iv) dersom transporten skjer i samsvar med ikke-spredningsavtalen 1. juli 1968 (NPT), jf. merknadene til § 142.

#### 8.7.2.2 Gjennomføringen i norsk rett i dag

Kriminaliseringsforpliktelsene i SUA-konvensjonen 1988 og plattformprotokollen 1988, som svarer til SUA-konvensjonen 2005 artikkel 3 sammenholdt med *3quater* og plattformprotokollen 2005 artikkel 2 sammenholdt med *2ter*, ble i norsk rett ansett som gjennomført ved blant annet straffeloven 1902 §§ 148, 150, 151 a, 161 og 349 samt straffeloven 1902 kapittel 22 og 28, jf. St.prp. nr. 60 (1989–90) punkt 3 side 3, jf. punkt 4 side 5. Forpliktelsene i konvensjonen artikkel *3bis* og *3ter*, jf. *3quater* og protokollen artikkel *2bis* sammenholdt med artikkel *2ter* dekkes blant annet av straffeloven 1902 §§ 152 a, 152 b og 153 a.

#### 8.7.2.3 Høringsnotatet

##### 8.7.2.3.1 Kapring

Kapringsbestemmelsen i SUA-konvensjonen artikkel 3 (1) (a) og plattformprotokollen artikkel 2 (1) (a) svarer i det vesentlige til Haagkonvensjonen artikkel 1. Departementet gikk derfor i høringsnotatet inn for at disse forpliktelsene skulle gjennomføres i et felles straffebud om kapring.

Konvensjonene og protokollen krever at kapringen skjer «ved vold eller trusler». Departementet foreslo imidlertid at kapringsbestemmelsen burde dekke alle mulige pressmidler.

### 8.7.2.3.2 Forstyrrelse av den sikre drift

SUA-konvensjonen og plattformprotokollen rammer visse handlinger som svekker sikkerheten ved skip og faste plattformer, jf. henholdsvis artikkel 3 (1) bokstav b til f og artikkel 2 (1) bokstav b til d. Montrealkonvensjonen inneholder lignende bestemmelser for så vidt gjelder sikkerheten i luftfarten og ved flyplasser, jf. artikkel 1 (1) og 1*bis*. Selv om bestemmelsene ikke er fullt ut identiske, gikk departementet – for å gjøre regelverket mest mulig oversiktlig – inn for å gjennomføre dem i et felles straffebud.

Norge har ingen folkerettslig plikt til å ha straffebud som rammer forstyrrelse av den sikre drift av jernbane og buss, men departementet gikk likevel inn for at straffebudet også skulle omfatte slike handlinger.

Gjerningsbeskrivelsen i de tre nevnte instrumentene varierer noe. Handlingsalternativene overlapper hverandre i stor grad, og det vesentlige er at handlingen har satt sikkerheten i fare. I høringsnotatet gikk departementet inn for å innta i straffebudet de handlingsalternativer som i det vesentlige er felles i de tre instrumentene, men foreslo at listen over alternative handlemåter ikke skulle være uttømmende, jf. formuleringen «eller på annen måte».

Departementet foreslo å gjennomføre kravet om at handlingen må være «likely to endanger» sikkerheten ved å kreve at handlingen har satt sikkerheten i fare. Videre gikk departementet inn for å konkretisere hva det innebærer at sikkerheten er satt i fare, ved å kreve at handlingen volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme eller eiendom.

### 8.7.2.3.3 Utslipp og transport mv. av farlig stoff

Kriminaliseringsplikten i SUA-konvensjonen artikkel 3*bis* rammer handlinger som etter sin art er noe ulike. Departementet gikk likevel i høringsnotatet inn for å gjennomføre artikkelen i en felles bestemmelse om utslipp, transport mv. av farlig materiale.

Etter artikkel 3*bis* (1) (a) kreves det at bruken eller utslippet av det farlige materialet har funnet sted i den hensikt å skape frykt i en befolkning eller å tvinge en stat eller internasjonal organisasjon til å gjøre eller unnlate å gjøre noe. Departementet gikk i høringsnotatet inn for å kreve at handlingen måtte være begått med terrorhensikt som nevnt i § 1 annet ledd bokstav b eller c.

Artikkel 3*bis* (1) (b) (i) og artikkel 3*bis* (1) (b) (iii) om transport av henholdsvis eksplosiver, radioaktivt materiale eller ABC-våpen og spaltbart

materiale, utstyr eller komponenter krever at gjerningspersonen har kunnskap om at materialet, utstyret mv. skal brukes til visse ulovlige formål. Departementet gikk inn for å erstatte kunnskapskravet med et alminnelig forsettskrav, og begrunnet det med at handlingene er straffverdige også når gjerningspersonen har utvist sannsynlighetsforsett eller eventuelt forsett om bruken av materialet eller utstyret.

Transport av materiale, utstyr eller komponenter til bruk i kjernefysisk virksomhet underlagt sikkerhetskontroll i medhold av en avtale med IAEA om omfattende sikkerhetskontroll er ikke omfattet av kriminaliseringsplikten etter SUA-konvensjonen artikkel 3*bis* (1) (b) (iii). Departementet gikk i høringsnotatet inn for å kreve at gjerningspersonen har kunnskap om at materialet, utstyret eller komponentene skal brukes i «ulovlig kjernefysisk virksomhet».

Artikkel 3*bis* (1) (b) (iv) om transport av særlig utstyr, materiale eller programvare krever at det er gjerningspersonens «intention» at materialet skal brukes til fremstilling av biologiske eller kjemiske våpen eller atomvåpen. Departementet holdt det i høringsnotatet åpent om det burde kreves hensikt eller alminnelig forsett med hensyn til bruken av varene.

I høringsnotatet gikk departementet inn for å innta en rettsstridsreservasjon for å tillate aktiviteter som er lovlige under NPT (ikke-spredningsavtalen 1. juli 1968).

### 8.7.2.3.4 Medvirkning til unndragelse av straff

Artikkel 3*ter* rammer den som bistår noen som har begått en terrorhandling eller en terrorrelatert handling med å unndra seg strafforfølgning ved å transportere vedkommende om bord i et skip.

Departementet foreslo å gjennomføre forpliktelsen i en generell bestemmelse om medvirkning til å unndra seg forfølgning eller straff for terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger. Dette innebærer at bestemmelsen ikke bare ville ramme bistand som består i å transportere gjerningspersonen på skip, men også andre medvirkningshandling. Videre vil ikke bare medvirkning til å unndra seg strafforfølgning rammes, men også medvirkning til unndragelse av idømt straff.

### 8.7.2.4 Høringsinstansenes syn

#### 8.7.2.4.1 Kapring

Samferdselsdepartementet ber departementet vurdere om kapringsbestemmelsen også bør omfatte

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

jernbane og buss. Også *Jernbaneverket* spør hvorfor kapringsbestemmelsen ikke omfatter jernbane.

*Riksadvokaten* peker på at bestemmelsen favner vidt:

«Etter ordlyden vil det kunne straffes etter bestemmelsen (...) dersom noen for eksempel «ulovlig ... utøver kontroll» over et skip. Det er ikke satt andre vilkår for hvordan kontrollen oppnås enn at det er skjedd ved «... vold, trusler eller på annen måte». Etter ordlyden rammes det vel derfor også om noen får kontroll over skipet for eksempel gjennom et bedrageri. Etter riksadvokatens skjønn bør det overveies å kvalifisere ordlyden slik at det klart fremgår at det (...) dreier seg om kapring, og dette må ha skjedd ved vold, trusler eller på annen lignende måte.»

#### 8.7.2.4.2 Forstyrrelse av den sikre drift

PST uttrykker skepsis til at bestemmelsen om forstyrrelse av den sikre drift av transportmidler skal omfatte jernbane og buss:

«På enkelte steder synes ordlyden i forslaget å få et meget vidt nedslagsfelt. Etter PSTs oppfatning er det meget viktig å søke å unngå at ordlyden i bestemmelsene dekker forhold som ikke naturlig fortjener en tilknytning til «terror». Dette gjelder for eksempel driftforstyrrelse av «jernbane» og «buss» i § 4 som Norge ikke er folkerettslig forpliktet til å gi et særlig vern. Konsekvenshensyn kan, som anført av departementet, tilsi at også slike massetransportmidler gis en særlig beskyttelse. PST finner imidlertid at nettopp omfanget av, og den åpne tilgangen til, slike transportmidler som nevnt, gjør at disse vil kunne være gjenstand for aksjoner som vil kunne forstyrre den sikre driften, men uten at dette er å anse som en terrorhandling. Det vil være uheldig dersom man får terrorbestemmelser som også vil kunne omfatte ulovlige politisk eller personlig motiverte aksjoner, uten terrormotiv.»

PST etterlyser en klargjøring av hva som ligger i «forstyrrer», «sikre» og «drift». Videre peker PST på at vilkåret om at handlingen må medføre «fare for tap av menneskeliv» mv. kan medføre en uheldig innskrenkning av bestemmelsens virkeområde, ved at den som for eksempel fremsetter en bombetrussel vil gå klar av bestemmelsen dersom ingen bombe finnes og fare faktisk ikke oppstår.

*Riksadvokaten* uttaler at også denne bestemmelsen favner vidt:

«Etter ordlyden vil det for eksempel kunne anvendes straff etter bestemmelsen dersom en

passasjer fiker til bussjåføren slik at han blir uoppmerksom og kommer over i feil kjørebane (...) Om mulig bør det tas inn kvalifiserende momenter både i beskrivelsen av forøvelsesmåten og konsekvensene av handlingen.»

*Oslo statsadvokatembeter* uttaler seg i samme retning.

#### 8.7.2.4.3 Utslipp og transport mv. av farlig materiale

Etter *riksadvokatens* syn er det uheldig å ha én bestemmelse om rettsstridig transport av radioaktivt materiale og én bestemmelse om annen ulovlig befatning med slikt materiale.

#### 8.7.2.5 Departementets vurdering

##### 8.7.2.5.1 Kapring

Forpliktelsene til å kriminalisere kapring i SUA-konvensjonen, plattformprotokollen og Haagkonvensjonen er i det vesentlige likelydende. De bør derfor gjennomføres i et felles straffebud, jf. forslaget til § 139.

I Ot.prp. nr. 61 (2001–2002), som innførte straffeloven §§ 147 a og 147 b, ble det drøftet om § 147 a også burde omfatte kapring av andre transportmidler enn skip og luftfartøy. Departementet uttalte i proposisjonen (side 38) at «dette [er] vel så mye et spørsmål om rekkevidden av § 151 a som av utkastet til § 147 a. Problemstillingen vil derfor bli vurdert i forbindelse med arbeidet [med] en ny straffelov.»

Konsekvenshensyn kan tale for at også den som tar kontroll over buss og jernbane, bør kunne straffes etter den foreslåtte kapringsbestemmelsen. Slike handlinger kan etter omstendighetene ha et tilnærmet like stort farepotensial som kapring av luftfartøy eller skip. På den annen side bør ikke bestemmelsene i terrorkapitlet få videre nedslagsfelt enn nødvendig. De folkerettslige forpliktelsene krever nokså vidtrekkende straffebud mot kapring av luftfartøy, plattform og skip. Som flere instanser peker på under høringen fører det til at straffansvaret favner vidt om bestemmelsene utvides til også å gjelde buss og jernbane. Slike transportmidler vil dessuten vernes av andre bestemmelser i straffeloven 2005. På denne bakgrunn går departementet inn for at forslaget til § 139 skal begrenses til å gjelde kapring av skip, innretninger og anlegg på kontinentalsokkelen og luftfartøy. Andre offentlig tilgjengelige kommunikasjonsmidler vil bli vernet av andre bestemmelser i straffeloven 2005.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Som riksadvokaten påpeker, bør bestemmelsen ikke ramme den som tar kontroll over et skip mv. for eksempel gjennom et bedrageri. Det går imidlertid frem av lovteksten, som ved å sette som vilkår for straff at gjerningspersonen «tiltvinger» seg kontroll, understreker at det må dreie seg om handlinger som har et innslag av vold, tvang eller trusler.

Den øvre strafferammen for kapring er i dag fengsel inntil 21 år, jf. straffeloven 1902 § 151 a, og departementet går inn for å videreføre denne i forslaget til § 139.

#### 8.7.2.5.2 Forstyrrelse av den sikre drift

Departementet er fremdeles av den oppfatning at forpliktelsene etter SUA-konvensjonen, plattformprotokollen og Montrealkonvensjonen til å kriminalisere visse handlinger som svekker sikkerheten ved skip, faste plattformer, luftfarten og ved flyplasser bør gjennomføres i en felles bestemmelse, jf. forslaget til § 140.

Selv om Norge ikke er folkerettslig forpliktet til å ha straffebud som rammer forstyrrelse av den sikre drift av jernbane og buss, kan konsekvenshensyn tale for at straffebudet også bør omfatte slike handlinger. For så vidt gjelder jernbane, viser departementet til at straffeloven 1902 § 150 første ledd bokstav e rammer sikkerheten ved jernbane, i tillegg til sikkerheten ved skip, luftfartøy og innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen. Straffelovkommisjonen foreslår å videreføre denne bestemmelsen, jf. delutredning VII side 301, noe departementet er enig i. På den annen side oppstiller de folkerettslige forpliktelsene føringer som gjør at straffansvaret blir vidtrekkende om forslaget til § 140 også skal gjelde for jernbane og buss, jf. uttalelsene fra riksadvokaten og Oslo statsadvokatembeter. Departementet ønsker å videreføre straffansvar for handlinger som i dag er straffbare etter § 150 første ledd bokstav e, men går inn for at straff for forstyrrelse av den sikre drift av jernbane og buss bør reguleres utenfor terrorkapitlet, se forslaget til § 194. Dette markerer at tilknytningen til terrorvirksomhet ikke er så sterk, og leder til at en slik driftsforstyrrelse ikke kan straffes med fengsel inntil 21 år, eventuelt 30 år dersom handlingen er grov, jf. forslaget til §§ 131 og 132.

Når det gjelder utformingen av § 140, går departementet inn for å lovfeste handlingsalternativer som i det vesentlige er felles i de tre instrumentene, uten at listen over alternative handlemåter skal være uttømmende. Instrumentene krever at handlingen må være «likely to endanger» sikkerheten. I tråd med tilnærmingen i straffeloven 1902

§ 150 første ledd bokstav e går departementet inn for å sette som vilkår for straff at handlingen har forstyrret den sikre drift. Departementet går inn for å konkretisere hva det innebærer at den sikre drift forstyrres, ved å kreve at handlingen fremkaller fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljø.

Departementet er enig med PST i at kravet om fareforvoldelse vil innskrenke bestemmelsens anvendelsesområde, men er ikke enig i at dette er uheldig. For det tilfelle at noen setter frem en bombetrussel, og det ikke finnes noen bombe, vil gjerningspersonen kunne rammes av bestemmelsen om terrortrusler, jf. forslaget til § 134. Etter § 134 kreves det ikke at det oppstår noen fare.

Riksadvokaten har tatt til orde for at en bør innnta kvalifiserende momenter i gjerningsbeskrivelsen for å hindre at bestemmelsen favner for vidt. Virkeområdet til bestemmelsen som nå foreslås, er mindre ettersom den ikke verner jernbane eller buss. Slik departementet ser det, vil enhver handling som forstyrrer den sikre drift av skip etc. på en måte som skaper en slik fare være av svært alvorlig karakter, og departementet antar at det da ikke er behov for ytterligere vilkår for straff.

Strafferammen er i dag 6 år, jf. straffeloven 1902 § 150 første ledd bokstav e. Departementet går inn for å videreføre denne strafferammen i forslaget til § 140.

#### 8.7.2.5.3 Utslipp og transport mv. av farlig materiale

Handlingsalternativene i SUA-konvensjonen artikkel 3*bis* skiller seg så klart fra hverandre at det ikke er hensiktsmessig å gjennomføre dem i en felles bestemmelse. Både den objektive gjerningsbeskrivelsen og de subjektive kravene varierer i stor grad. Videre er det etter noen av handlingsalternativene krav om skadeforvoldelse, mens andre krever at det er voldt en særlig fare. Andre alternativer er rene handlingsdelikter. Videre kan det, som påpekt av riksadvokaten, være uheldig å ha én bestemmelse om rettsstridig transport av radioaktivt materiale og én bestemmelse om annen ulovlig befatning med slikt materiale. Slik departementet ser det, vil det være mest ryddig å gjennomføre artikkel 3*bis* (1) (b) om transport av farlig materiale sammen med forpliktelsene til å kriminalisere befatning med farlig materiale etter Wienkonvensjonen om fysisk beskyttelse av nukleært materiale og nukleære anlegg og den internasjonale konvensjonen om kjernefysisk terrorisme. Det vises til forslaget til § 142 annet ledd, mens de øvrige forpliktelsene gjennomføres i forslaget til § 141.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Transport av materiale eller utstyr til bruk i kjernefysisk virksomhet som er underlagt sikkerhetskontroll i medhold av en avtale med IAEA om omfattende sikkerhetskontroll er ikke omfattet av SUA-konvensjonen artikkel 3 *bis* (1) (b) (iii). Transport med tilknytning til atomvåpen- eller kjernekraftprogrammer mv. rammes ikke av SUA-konvensjonen dersom transporten skjer i samsvar med ikke-spredningsavtalen 1. juli 1968 (NPT), jf. SUA-konvensjonen artikkel 3*bis* (2). Departementet går derfor inn for å stille som vilkår for straff at materialet eller utstyret skal brukes eller transporteres «ulovlig» jf. forslaget til § 142 innledningsvis jf. annet og tredje ledd. For en nærmere omtale vises det til merknadene til § 142.

For så vidt gjelder 3*bis* (1) (a) om bruk og utslipp av særlig farlig stoff og straffverdig bruk av skip, går departementet inn for å gjennomføre bestemmelsen samlet, jf. forslaget til § 141.

Konvensjonen setter som vilkår for straff at handlingen forårsaker («causes») død eller alvorlig personskade eller materiell skade, jf. artikkel 3*bis* (1) (iii). Etter departementets syn bør det ikke være avgjørende om handlingen rent faktisk har fremkalt særlig alvorlige følger, men om handlingen medfører fare for slike følger. Det kan bero på tilfældigheter om gjerningspersonen faktisk lykkes med å fremkalle følgene, og straffverdigheten vil være den samme selv om handlingen ikke resulterer i slike følger. Etter departementets syn bør det derfor legges vekt på handlingens *skadepotensial*. På denne bakgrunn foreslår departementet å gå noe lenger enn konvensjonsforpliktelsen tilsier, ved å kreve at bruken av skipet har voldt fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet, jf. forslaget til § 141 innledningsvis.

Bruk av farlig materiale mot eller om bord på skip og plattformer samt utslipp av farlig materiale fra skip eller plattformer skal etter konvensjonen kunne straffes når handlingen sannsynligvis vil føre til («is likely to cause») død, alvorlig personskade eller materiell skade, jf. SUA-konvensjonen artikkel 3*bis* (a) (i) og (ii) og plattformprotokollen artikkel 2*bis* (a) og (b). Departementet går også her inn for å gjennomføre dette ved å kreve at handlingen volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet, jf. forslaget til § 141 innledningsvis jf. bokstav b og c.

Konvensjonen gjelder bare for handlinger som har til formål å skape frykt i en befolkning eller å tvinge en regjering eller en internasjonal organisasjon til å foreta eller å unnlate å foreta en handling. Dette samsvarer med terrorhensikten som nevnt i

forslaget til § 131 annet ledd bokstav b og c. Den typen handlinger det er tale om, er imidlertid straffverdige selv om de ikke blir begått med en slik hensikt. Departementet foreslår derfor at kravet om en særlig hensikt ikke tas med i forslaget til § 141. Dersom det foreligger en slikt hensikt, vil imidlertid handlingen kunne straffes som en terrorhandling etter forslaget til § 131, og straffes med fengsel inntil 21 år i stedet for 15 år.

#### 8.7.2.5.4 *Medvirkning til unndragning fra straff for terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger*

Departementet er fremdeles av den oppfatning at bestemmelsen ikke bare bør ramme bistand som består i å transportere den umiddelbare gjerningspersonen på skip, men også andre former for medvirkning til unndragelse av straff for terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger, jf. forslaget til § 137. Videre vil ikke bare medvirkning til å unndra seg straffefølgning rammes, men også medvirkning til unndragelse av idømt straff. Etter departementets forslag kreves det ikke at vedkommende allerede er gjenstand for straffefølgning eller er idømt straff; det er tilstrekkelig at den umiddelbare gjerningspersonen har begått en handling som rammes av terrorkapitlet og at dette er omfattet av medvirkerens forsett. Forslaget til § 137 går foran de generelle bestemmelsene om medvirkning til unndragelse fra straffefølgning og idømt straff, jf. straffeloven 2005 §§ 160 og 161.

Strafferammen er fengsel inntil 6 år. Bakgrunnen for at overtredelse av § 137 straffes strengere enn overtredelse av §§ 160 og 160 (fengsel på inntil henholdsvis 2 og 3 år) er at det er tale om bistand til å unnsnippe straff for spesielt alvorlige straffbare handlinger.

### 8.7.3 Terrorhandlinger mot luftfarten

#### 8.7.3.1 *Forpliktelsene*

##### 8.7.3.1.1 *Haagkonvensjonen om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer*

Konvensjonen 16. desember 1970 om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer (Haagkonvensjonen), som ble fremforhandlet i regi av Den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart (ICAO), ble ratifisert av Norge 23. august 1971. Konvensjonen trådte i kraft 14. oktober samme år og er en av FNs terrorkonvensjoner. Norge og de andre statspartene er etter konvensjonen artikkel 2 forpliktet til å kunne straffe flykapring, dvs. å ta



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

kontroll over et luftfartøy ved bruk av vold eller trusler mv. eller å medvirke til dette, jf. artikkel 1.

Haagkonvensjonen gjelder ikke for luftfartøy som brukes i militær-, toll- eller polititjeneste, jf. artikkel 3 (2).

#### 8.7.3.1.2 *Montrealkonvensjonen til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart og Montrealprotokollen til bekjempelse av ulovlige voldshandlinger ved flyplasser som betjener internasjonal sivil luftfart*

Konvensjonen 23. september 1971 til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart (Montrealkonvensjonen) ble tiltrådt av Norge 1. august 1973, og trådte i kraft for Norge 1. september samme år. Protokollen 24. februar 1988 til bekjempelse av ulovlige voldshandlinger ved flyplasser som betjener internasjonal sivil luftfart (Montrealprotokollen) ble ratifisert av Norge 28. mai 1990 og trådte i kraft for Norge 28. juni samme år.

Konvensjonen og protokollen ble fremforhandlet i regi av Den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart (ICAO) og hører til FNs terrorkonvensjoner. Protokollen supplerer konvensjonen. I det følgende brukes for enkelthets skyld «konvensjonen» om konvensjonen slik den er endret ved protokollen.

Norge og de andre statspartene er etter artikkel 3 jf. artikkel 1 forpliktet til å oppstille straff for visse former for forstyrrelse av sikkerheten ved luftfartøy og flyplasser, blant annet voldshandlinger mot personer som befinner seg i luftfartøyet eller på flyplassen og ødeleggelse eller beskadigelse av luftfartøy eller utstyr på flyplassen. Det er et vilkår at handlingene kan skape en særlig fare for sikkerheten om bord på flyet eller på flyplassen.

Konvensjonen gjelder ikke for luftfartøy som brukes i militær-, toll- eller polititjeneste, jf. artikkel 4 (1).

#### 8.7.3.2 *Gjennomføringen i norsk rett i dag*

Forpliktelsen i *Haagkonvensjonen* artikkel 2 ble gjennomført i norsk rett ved lov 18. juni 1971 nr. 81 som innførte § 151 a i straffeloven 1902. Den øvre strafferammen var opprinnelig fengsel på livstid, men ble endret til fengsel inntil 21 år ved lov 12. juni 1981 nr. 62, som opphevet livstidsstraffen.

*Montrealkonvensjonen* artikkel 1 (1) ble forut for Norges tiltredelse i det vesentligste ansett gjennomført ved straffeloven 1902 § 150 første ledd bokstav e, jf. § 148, se Ot.prp. nr. 35 (1972–73) side

10–11. En støttet seg særlig på alternativet «forstyrre den sikre drift ... av luftfartøy» i § 150 første ledd bokstav e. I tillegg ble det vist til § 292, jf. § 291, om grovt skadeverk og til § 49 om straff for forsøk. Gjennomføringen av forpliktelsene etter Montrealprotokollen ble ikke antatt å kreve lovendringer. Forpliktelsen dekkes i dag blant annet av straffeloven 1902 § 148, § 150 første ledd, § 292, jf. § 291 og § 49.

#### 8.7.3.3 *Høringsnotatet*

##### 8.7.3.3.1 *Gjennomføringen av forpliktelsene i Haagkonvensjonen*

Departementet foreslo i høringsnotatet at forpliktelsene etter Haagkonvensjonen artikkel 1 jf. artikkel 2 skulle gjennomføres ved en generell kapringsbestemmelse, som også oppfyller forpliktelsene etter SUA-konvensjonen og plattformprotokollen. For så vidt gjelder flykapring, svarer forslaget langt på vei til straffeloven 1902 § 151 a, men straffansvaret er snevret noe inn.

Departementet gikk inn for å la gjennomføringsbestemmelsen gjelde både sivile og statsluftfartøy, i motsetning til Haagkonvensjonen artikkel 1, som bare gjelder sivile luftfartøy. Videre foreslo departementet i høringsnotatet å videreføre begrensningen i § 151 a om at handlingen må være foretatt «om bord» i flyet. Dette medfører at pirat-handlinger faller utenfor bestemmelsens virkeområde. Departementet gikk inn for å inn ta et krav om at handlingen må være foretatt «under flyvning», jf. kravet i konvensjonen artikkel 1 om at handlingen må være foretatt «in flight». Det stilles ikke noe tilsvarende krav etter straffeloven 1902 § 151 a. Vil kåret er i konvensjonen artikkel 3 (1) definert slik at det ikke kreves at fartøyet er i luften, bare at dørene er lukket etter ombordstigning.

##### 8.7.3.3.2 *Gjennomføringen av forpliktelsene i Montrealkonvensjonen*

Som nevnt gikk departementet i høringsnotatet inn for en felles bestemmelse om forstyrrelse av den sikre drift av skip, luftfartøy, fast plattform, flyplass, jernbane eller buss. I tillegg til å gjennomføre forpliktelsene etter Montrealkonvensjonen, gjennomfører bestemmelsen også SUA-konvensjonen artikkel 3 (1) (b) til (f) og plattformprotokollen artikkel 2 (1) (b) til (d).

På lik linje med Haagkonvensjonen gjelder ikke Montrealkonvensjonen for luftfartøy som brukes i militær-, toll- eller polititjeneste, jf. artikkel 4 (1). Departementet gikk ikke inn for å begrense gjennomføringsbestemmelsen i tråd med dette, men

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

foreslo at ethvert luftfartøy skulle omfattes av bestemmelsen.

Departementet foreslo å kreve at luftfartøyet måtte være i drift for å vernes av bestemmelsen, og at begrepet skulle forstås på samme måte som «in service», jf. konvensjonen artikkel 2 (b). Her er begrepet definert slik at luftfartøyet anses å være i drift fra klargjøringen av det for en bestemt flygning begynner og normalt til 24 timer etter at flyet har landet.

#### 8.7.3.4 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansenes merknader til bestemmelsene om kapring og forstyrrelse av den sikre drift går frem av punkt 8.7.2.4.2.

#### 8.7.3.5 Departementets vurdering

##### 8.7.3.5.1 Gjennomføringen av bestemmelsene i Haagkonvensjonen

Gjerningsbeskrivelsen i forslaget til § 139 om kapring er behandlet i punkt 8.7.2.5.1. Nedenfor drøftes spørsmål som særskilt gjelder luftfartøy.

Departementet mener fremdeles at bestemmelsen som gjennomfører Haagkonvensjonen artikkel 2 jf. artikkel 1 ikke bør begrenses til å gjelde sivile luftfartøy. Kapring av statsfartøy er like straffverdig som kapring av sivile luftfartøy, og dette bør gjenspeiles i bestemmelsen. Departementet kan imidlertid slutte seg til det som ble sagt i forarbeidene til straffeloven 1902 § 151 a (Ot.prp.nr. 52 (1970–71) på side 38):

«I de tilfelle hvor det av folkerettslige grunner ikke bør reises straffesak her i landet mot den som har kapret et fremmed luftfartøy som brukes til offentligrettslige formål som nevnt, vil dette kunne ordnes ved at påtalemyndigheten nytter sin rett til å unnlate påtale.»

Etter Haagkonvensjonen artikkel 3 (1) er det et vilkår at handlingen er foretatt mens luftfartøyet er «in flight». Det stilles ikke krav om at flyet er i luften, bare at flydørene er lukket etter ombordstigning. Etter departementets syn innebærer dette en noe vilkårlig avgrensning av straffansvaret. Hvis gjerningspersonen tar kontroll over et luftfartøy før dørene på fartøyet er lukket, bør handlingen likevel være å anse som en kapring etter den norske straffebestemmelsen. Det blir likevel nødvendig å avgrense bestemmelsens virkeområde mot at noen tar kontroll over et luftfartøy som ikke er i drift. På denne bakgrunn går departementet inn for å innta som vilkår for straff at luftfartøyet må

være «i drift». Det gjøres rede for begrepet i merknadene til § 139.

##### 8.7.3.5.2 Gjennomføringen av bestemmelsene i Montrealkonvensjonen

Departementet går også her inn for at gjennomføringsbestemmelsen ikke begrenses til å gjelde sivile luftfartøy, og viser til det som er sagt om gjennomføringen av Haagkonvensjonen.

### 8.7.4 Terrorhandlinger med særlig farlig materiale

#### 8.7.4.1 Forpliktelsene

##### 8.7.4.1.1 Wienkonvensjonen om fysisk beskyttelse av nukleært materiale og nukleære anlegg

Konvensjonen 3. mars 1980 om fysisk beskyttelse av nukleært materiale ble ratifisert av Norge 15. august 1985, og konvensjonen trådte i kraft 8. februar 1987. Den er en av FNs terrorkonvensjoner.

I medhold av konvensjonen artikkel 20 ble konvensjonen endret 8. juli 2005. Norge har ikke undertegnet endringen, og den har ikke trådt i kraft. Etter endringene vil konvensjonen skifte tittel til konvensjonen om fysisk beskyttelse av nukleært materiale og nukleære anlegg. I det følgende vil det bli vist til «Wienkonvensjonen» som betegnelse på konvensjonen etter endringene.

Norge og de andre statspartene vil etter Wienkonvensjonen artikkel 7 (1) være forpliktet til å kriminalisere ulike former for befatning med nukleært materiale, herunder mottakelse, besittelse, overføring, og spredning, når handlingen begås uten lovlig tillatelse. Videre rammer bestemmelsen visse handlinger rettet mot nukleære anlegg.

##### 8.7.4.1.2 Konvensjonen om kjernefysisk terrorisme

Den internasjonale konvensjon 13. april 2005 om kjernefysisk terrorisme ble undertegnet av Norge 16. september 2005. Norge har ikke ratifisert konvensjonen, og den har ikke trådt i kraft. Konvensjonen er en av FNs terrorkonvensjoner.

Etter konvensjonen artikkel 5 er statspartene forpliktet til å kriminalisere handlingene som beskrives i artikkel 2. Bestemmelsen rammer blant annet det å besitte en kjernefysisk eller radioaktiv anordning eller å bruke radioaktivt materiale eller en anordning. Videre rammes det å bruke eller skade et nukleært anlegg på en måte som skaper fare for utslipp av radioaktivt materiale. Kon-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

vensjonen stiller krav til subjektivt overskudd: Det kreves at handlingen er foretatt med «intention» om å fremkalle visse følger, eksempelvis tap av menneskeliv eller omfattende ødeleggelse på eiendom eller miljø. Bestemmelsen pålegger videre statene å oppstille straff for visse trusler og krav knyttet til slikt materiale.

#### 8.7.4.1.3 Terroristbombekonvensjonen

Den internasjonale konvensjon 15. desember 1997 om bekjempelse av terroristbombing (terroristbombekonvensjonen) ble ratifisert av Norge 20. september 1999, og trådte i kraft 23. mai 2001. Den er en av FNs terrorkonvensjoner.

Norge og de andre statspartene er etter konvensjonen forpliktet til å kriminalisere handlingene som defineres i artikkel 2. Artikkel 2 (1) rammer den som leverer, plasserer, avfyrrer eller detonerer et sprenglegeme eller en annen dødbringende anordninger på, i eller mot et offentlig sted, et statlig eller offentlig anlegg, et offentlig transportsystem eller et infrastrukturanlegg. Konvensjonen oppstiller krav om subjektivt overskudd. I tillegg til alminnelig forsett krever konvensjonen at handlingen er foretatt for (med «intent» om) å forvolde død eller betydelig skade på legeme, eller omfattende ødeleggelse som fører til eller lett kan føre til økonomisk tap, jf. artikkel 2 (1) (a) og (b).

#### 8.7.4.2 Gjennomføringen i norsk rett i dag

Forpliktelsene etter den opprinnelige *Wienkonvensjonen* fra 1980 ble i norsk rett gjennomført med lov 7. juni 1985 nr. 54. Det ble i forarbeidene ansett nødvendig med lovendringer, og denne loven innførte en ny § 152 a i straffeloven 1902. For øvrig ble norsk straffelovgivning ansett for å tilfredsstillere kravene etter den opprinnelige konvensjonen artikkel 7, jf. Ot.prp. nr. 58 (1984–85) side 1. Det ble særlig vist til straffeloven 1902 §§ 231 og 232 om grov legemsbeskadigelse, 233 om drap og 292 om grovt skadeverk, til tyveri- og ransbestemmelsene i §§ 257, 258, 267 og 268, underslags- og bedrageribestemmelsene i §§ 255, 256, 270 og 271 samt til §§ 222, 227 og 266 om tvang, trusler og utpresning.

Forpliktelsene etter Wienprotokollen er dekket i straffeloven 1902 gjennom blant annet § 148 og § 152 a sammenholdt med § 49.

Forpliktelsene etter *konvensjonen om kjernefysisk terrorisme* artikkel 5 jf. artikkel 2 er langt på vei, men ikke fullt ut, dekket i straffeloven 1902, jf. §§ 151 b, 152, 152 a, 153 og 161. Lovendringer er

derfor påkrevd for å kunne ratifisere konvensjonen.

Norsk rett ble ansett for allerede å tilfredsstillere kravene i *terroristbombekonvensjonen* forut for ratifiseringen, jf. St.prp. nr. 85 (1998–99) punkt 3. Det ble blant annet vist til straffeloven 1902 §§ 148, 161, 152 a, 152 b, 153 og 153 a.

#### 8.7.4.3 Høringsnotatet

##### 8.7.4.3.1 Wienkonvensjonen om fysisk beskyttelse av nukleært materiale og nukleære anlegg og FNs konvensjon om kjernefysisk terrorisme

I tillegg til Wienkonvensjonen artikkel 7 har FNs konvensjon om kjernefysisk terrorisme bestemmelser som retter seg mot ulike former for befatning med nukleært og radioaktivt materiale og visse handlinger rettet mot nukleære anlegg, jf. artikkel 5 jf. artikkel 2. Departementet foreslo i høringsnotatet å gjennomføre forpliktelsene etter de to konvensjonene i en felles bestemmelse.

Wienkonvensjonen rammer en del former for ulovlig befatning med nukleært materiale såfremt det volder fare for tap av menneskeliv eller omfattende skade på person eller eiendom. Straffeloven 1902 § 152 a stiller også krav om skadeforvoldelse, men kravet er ikke kvalifisert slik som i konvensjonen. Paragraf 152 a er dermed mer vidtfavnende enn Wienkonvensjonen på dette punktet (jf. Ot.prp. nr. 58 (1984–85) side 4). Departementet gikk i høringsnotatet inn for at gjennomføringsbestemmelsen skulle dekke kravene i konvensjonen, men ikke gå lenger. I utkastet til lovtekst ble derfor kravet til skade kvalifisert på samme måte som i konvensjonen.

I Wienkonvensjonen artikkel 7 (1) (a) og (e) er betydelig skade på miljøet likestilt med betydelig skade på eiendom. Departementet foreslo en tilsvarende formulering i utkastet til gjennomføringsbestemmelse.

Konvensjonen artikkel 7 (1) (a) og (e) krever at handlingen forårsaker eller sannsynligvis vil forårsake død eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet. I høringsnotatet foreslo departementet å gjennomføre dette ved å kreve at handlingen volder «fare» for en slik følge. På dette punkt går forslaget derfor noe lenger enn det konvensjonen krever.

##### 8.7.4.3.2 Terroristbombekonvensjonen

I høringsnotatet gikk departementet inn for at forpliktelsene etter terroristbombekonvensjonen

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

artikkel 2 (1) skulle gjennomføres i en egen bestemmelse.

I tillegg til alminnelig forsett krever konvensjonen et subjektivt overskudd, jf. artikkel 2 (1) (a) og (b). Leveringen, plasseringen, avfyringen eller detoneringsen av den dødbringende anordningen må ha blitt foretatt for (med «intent» om) å forvolde død eller betydelig skade på legeme eller omfattende ødeleggelse som fører til eller lett kan føre til økonomisk tap. Departementet gikk i høringsnotatet inn for å gjennomføre bestemmelsen ved å kreve alminnelig forsett, og viste til at de nevnte handlingene er straffverdige uavhengig av om det subjektive overskuddet består i hensikt eller andre former for forsett.

#### 8.7.4.4 Høringsinstansenes syn

PST ønsker at nukleære, kjemiske og biologiske trusler omhandles under ett i en bestemmelse om særlig farlig materiale:

«Samfunnet har et behov for klart å markere at dets interesser og borgere nyter like sterkt strafferettslig vern uavhengig av om enten faren/skaden manifesterer seg ved nukleære/radiologiske, kjemiske eller biologiske midler. Kjemiske og biologiske stoffer bør kunne likestilles med radioaktivt materiale som særlig farlig materiale ... , for eksempel gjennom en legaldefinisjon i bestemmelsen.»

Forsvarsdepartementet er av samme oppfatning:

«Bestemmelsen (...) bør utvides til også å gjelde ulovlig befatning som angitt i bestemmelsen med biologisk eller kjemisk våpen, selv om bestemmelsen da vil gå lenger enn kriminaliseringsforpliktelsene etter Wienkonvensjonen av 3. mars 1980. Ikke minst retts tekniske hensyn tilsier dette, samtidig som man sikrer at det ikke oppstår utilsiktede straffelakuner som følge av at utkastet går lenger enn någjeldende § 153 a. Lov 6. mai 1994 nr. 10 bør imidlertid videreføres».

Forsvarsdepartementet ber departementet vurdere om strafferammen for terroristbombing bør være 30 år:

«Den definisjonen av «terroristbombing» som gis ... , er etter vårt syn samsvarende med at handlingen «er utført med særlig skadelige midler» og normalt medfører «tap av menneskeliv.» Slik vi forstår «terroristbombing» fremstår disse ofte å være vilkårlige, med svært stort skadepotensial overfor uskyldige, og er velegnet til å skape stor frykt i befolkningen. Vi

reiser derfor spørsmål om strafferammen ... bør settes til 30 år og ikke 21 år ...»

#### 8.7.4.5 Departementets vurdering

##### 8.7.4.5.1 Wienkonvensjonen om fysisk beskyttelse av nukleært materiale og nukleære anlegg og FNs konvensjon om kjernefysisk terrorisme

Departementet går i lys av høringen inn for at forpliktelsene etter Wienkonvensjonen og konvensjonen om kjernefysisk terrorisme gjennomføres i forslaget til § 142, ettersom konvensjonsforpliktelsene i tilstrekkelig grad har et felles virkeområde. Forpliktelsene etter SUA-konvensjonen artikkel 3bis (1) (b) om transport av farlig materiale gjennomføres i samme bestemmelse.

En problemstilling som ble drøftet i høringsnotatet, er om det vil være hensiktsmessig at ulovlig befatning med biologisk og kjemisk materiale reguleres i terrorkapitlet. Visse former for befatning med bakteriologiske og kjemiske våpen er straffbart også i dag, jf. henholdsvis straffeloven 1902 § 153 a og lov 6. mai 1994 nr. 10 om gjennomføring av konvensjonen om forbod mot utvikling, produksjon, lagring og bruk av kjemiske våpen samt ødeleggelse av dei. Sistnevnte lov gjennomfører forpliktelsene i FNs kjemivåpenkonvensjon 13. januar 1993. Konvensjonen regnes ikke som en av FNs terrorkonvensjoner, og det er ikke vist til den i FNs terrorfinansieringskonvensjon og euro-parådskonvensjonen om forebygging av terrorisme.

SUA-konvensjonen artikkel 3bis (1) (b) rammer transport av kjemiske, biologiske og radioaktive våpen. Selv om befatning med kjemiske og biologiske våpen for øvrig ikke reguleres av terrorinstrumentene, taler hensynet til et oversiktlig regelverk for at befatning med slike våpen reguleres i terrorkapitlet. Straffelovkommisjonen gikk i delutredning VII inn for at bestemmelsen om ulovlig befatning med kjemiske våpen, jf. lov om konvensjon om kjemiske våpen § 1 jf. § 5, skulle overføres til straffeloven, jf. utredningen side 336. Forslaget ble begrunnet med at handlingen er svært straffverdig, samt likheten med straffeloven 1902 § 153 a om ulovlig befatning med bakteriologiske våpen mv. Departementet er enig i dette.

Foruten befatning med radioaktive våpen rammer Wienkonvensjonen og konvensjonen om kjernefysisk terrorisme befatning med radioaktivt materiale. Departementet har vurdert om bestemmelsen også bør ramme befatning med biologisk og kjemisk materiale. I forhold til radioaktivt materiale er enkelte former for biologisk og kjemisk

materiale lettere tilgjengelig, og kan brukes til flere legitime formål. Biologisk materiale som *E. coli* og *salmonella*-bakterier kan vokse naturlig i bedervede matvarer, og brukes blant annet i forskning. En rekke kjemikalier er kommersielt tilgjengelig, og brukes blant annet i landbrukssektoren. Det kreves imidlertid omfattende teknisk ekspertise og ressurser til å produsere effektive våpen av biologiske eller kjemiske stoffer. Begrepene kjemiske og biologiske våpen er definert i SUA-konvensjonen artikkel 1 (1) (d) (i) og (ii). I korte trekk kan det sies at biologisk og kjemisk materiale omfattes av bestemmelsen hvis materialet ikke skal brukes til legitime formål. Slik departementet ser det er definisjonen dekkende for så vidt gjelder hvilke former for befatning som bør være straffbart. På denne bakgrunn går departementet inn for utelukkende å knytte straffansvaret til befatning med biologiske og kjemiske våpen, slik begrepet er å forstå i SUA-konvensjonen.

Et særlig spørsmål er om forslaget til § 142 bør erstatte lov om konvensjon om kjemiske våpen § 1 jf. § 5, eller om bestemmelsene bør gjelde side om side. Forslaget til § 142 vil ikke dekke forpliktelsene i konvensjonen fullt ut, så § 5 vil fremdeles ha et selvstendig anvendelsesområde. Departementet går derfor ikke inn for å oppheve den. For å klargjøre forholdet mellom bestemmelsene, foreslår departementet å føye til i § 5 at straffebestemmelsen bare kommer til anvendelse dersom handlingen ikke rammes av § 142 eller en annen strengere bestemmelse.

Når det gjelder befatning med radioaktivt materiale, avgrenser Wienkonvensjonen straffansvaret gjennom krav til handlingens skadepotensial, mens konvensjonen om kjernefysisk terrorisme stiller krav til gjerningspersonens hensikt. For så vidt gjelder bruk av eksplosivt, kjemisk, biologisk eller radioaktivt materiale, kjernefysiske eller radioaktive anordninger eller nukleære anlegg, går departementet inn for å stille som vilkår for straff at handlingen har et særlig stort skadepotensial. For så vidt gjelder befatning med eksplosivt eller radioaktivt materiale og produksjon eller besittelse av kjernefysiske eller radioaktive anordninger, masseødeleggelsesvåpen og flerbruksvarer, går departementet inn for å knytte straffansvaret til måten materialet brukes på.

Wienkonvensjonen artikkel 7 (1) (e) om handlinger rettet mot nukleære anlegg gjør unntak fra plikten til å oppstille straff dersom handlingen er

foretatt i samsvar med nasjonal rett i den stat det nukleære anlegget er plassert i. I rapporten fra statspartkonferansen der endringene ble fremforhandlet, heter det at reservasjonen er ment å dekke handlinger utført av autorisert personell, som politi, brannvesen mv. under utførelsen av deres tjenesteplikter (se IAEAs dokument GOV/INF/2005/10-GC(49)/INF/6, Attachment, side 12 – tilgjengelig på [www.iaea.org](http://www.iaea.org)). Departementet foreslår å si uttrykkelig i lovteksten at bare ulovlig bruk rammes.

Forslaget til § 142 opererer med tre ulike strafferammer, gradert etter hvor alvorlig handlingen er. Etter første ledd kan ulovlig bruk av farlig materiale samt bruk og skade på et nukleært anlegg straffes med fengsel inntil 21 år. Etter annet ledd kan andre former for befatning med farlig materiale eller anordninger samt transport av masseødeleggelsesvåpen straffes med fengsel inntil 15 år. Forsøk på ulovlig tilegnelse av radioaktivt materiale, en kjernefysisk eller radioaktiv anordning, eller et nukleært anlegg, samt ulovlig anbringelse av radioaktivt materiale inn i eller ut av en stat kan straffes med fengsel inntil 10 år, jf. forslaget til tredje ledd.

#### 8.7.4.5.2 Terroristbombekonvensjonen

Det har ikke kommet innvendinger under høringen mot departementets forslag om å gjennomføre forpliktelsene etter terroristbombekonvensjonen i en egen bestemmelse, jf. forslaget til § 138.

Når det gjelder kravet til subjektivt overskudd, går departementet inn for at ikke bare hensikt, men alle former for forsett bør rammes av bestemmelsen, jf. straffeloven 2005 § 22. Mens konvensjonen kun rammer forsett i form av tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme eller eiendom, går departementet inn for å inkludere også omfattende miljøskade.

Forsvarsdepartementet har reist spørsmålet om strafferammen for terroristbombing bør være fengsel inntil 30 år. Justisdepartementet er enig i at slike handlinger regelmessig vil ha et stort skadepotensial, men dersom gjerningspersonen har utvist terrorhensikt vil handlingen etter omstendighetene kunne anses som en grov terrorhandling og straffes med fengsel inntil 30 år etter § 132. Dersom handlingen ikke anses som en grov terrorhandling, vil en strafferamme på fengsel inntil 21 år være tilstrekkelig.

## 8.7.5 Særskilte terrorhandlinger mot personer

### 8.7.5.1 Forpliktelsene

#### 8.7.5.1.1 FN-konvensjonen om forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer

Konvensjonen 14. desember 1973 om forebygging og straff for forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer, herunder diplomatiske representanter ble ratifisert av Norge 28. april 1980, og konvensjonen trådte i kraft for Norge 28. mai 1980. Den er en av FNs terrorkonvensjoner.

Norge og de andre statspartene er etter konvensjonen artikkel 2 (1) forpliktet til å kriminalisere visse former for angrep, herunder drap og kidnapping, rettet mot internasjonalt beskyttede personer, deres offisielle tjenestested, private bolig eller transportmiddel – samt trusler om, forsøk på og medvirkning til slike angrep.

#### 8.7.5.1.2 FN-konvensjonen mot gisseltaking

Den internasjonale konvensjonen 17. desember 1979 mot gisseltaking ble ratifisert av Norge 2. juli 1981, og trådte i kraft 3. juni 1983. Den er en av FNs terrorkonvensjoner. Norge og de andre statspartene er etter konvensjonen artikkel 2 jf. artikkel 1 forpliktet til å kunne straffe gisseltaking som skjer for å tvinge en tredjepart, for eksempel en stat, til å gjøre eller unnlate å gjøre noe.

#### 8.7.5.2 Gjennomføringen i norsk rett i dag

Kriminaliseringsforpliktelsene etter *FN-konvensjonen om forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer* ble ansett oppfylt i norsk rett forut for ratifikasjonen. Det ble særlig vist til straffeloven 1902 §§ 151 a, 223, 227, 228, 229, 233 og 291, jf. Ot.prp. nr. 4 (1978–79) side 4.

Det ble antatt at det ikke var påkrevd med lovendringer for å kunne ratifisere *FN-konvensjonen mot gisseltaking*, jf. St.prp. nr. 118 (1980–81) side 1. I proposisjonen ble det ikke vist til hvilke bestemmelser som skulle dekke konvensjonsforpliktelsene, men straffeloven 1902 § 223 om ulovlig frihetsberøvelse er særlig relevant.

#### 8.7.5.3 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å gjennomføre forpliktelsen etter FN-konvensjonen om forbrytelser mot internasjonale beskyttede personer artikkel 2(1) i en egen bestemmelse. Første ledd rammer angrep på en internasjonalt beskyttet per-

sons liv, legeme, helbred eller personlige frihet, mens annet ledd rammer angrep på personens tjenestested, privatbolig eller transportmiddel. Etter annet ledd stilles det krav om at angrepet «sannsynlig» vil sette personens liv, legeme, helbred eller personlige frihet i fare. Departementets forslag i høringsnotatet var en tilnærmet direkte gjennomføring av konvensjonsforpliktelsen.

Når det gjelder FN-konvensjonen mot gisseltaking, gikk departementet inn for å gjennomføre forpliktelsen etter konvensjonen i en egen bestemmelse.

I tillegg til alminnelig forsett, stiller denne konvensjonen krav om at handlingen er begått for å tvinge («in order to compel») en stat, en mellomstatlig organisasjon eller en fysisk eller juridisk person eller en gruppe personer til å gjøre eller avstå fra å gjøre noe som en uttrykkelig eller underforstått forutsetning for å frigi gisselet. Departementet gikk inn for å gjennomføre dette ved å la det være et vilkår for straff at gisseltakingen er begått med en særlig hensikt.

#### 8.7.5.4 Høringsinstansenes syn

PST peker på at bestemmelsen om angrep på internasjonalt beskyttede personer til dels har samme nedslagsfelt som straffeloven 1902 §§ 95 annet ledd og 96, og at strafferammen derfor bør ses i sammenheng med §§ 99–102. Videre ønsker PST at det gjøres klart at alvorlige angrep mot ambassader, residenser og lignende omfattes av lovforslaget.

*Oslo statsadvokatembeter* mener det bør fremgå klart av lovteksten at beskyttelsen bare gjelder når de internasjonalt beskyttede personene befinner seg utenfor sitt hjemland.

#### 8.7.5.5 Departementets vurdering

##### 8.7.5.5.1 FN-konvensjonen om forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer

Departementet opprettholder forslaget om å gjennomføre konvensjonen artikkel 2 (1) i en egen bestemmelse i straffeloven, jf. forslaget til § 144. Første ledd skal gjelde drap, annet ledd frihetsberøvelse og andre angrep på internasjonalt beskyttede personer.

Departementet går ikke inn for å gi en legaldefinisjon av «internasjonalt beskyttet person», men foreslår at statsoverhodet, regjeringssjefen og utenriksministeren uttrykkelig nevnes i lovteksten. Begrepet «internasjonalt beskyttet person» skal for øvrig forstås på samme måte som «internationally protected person» i konvensjonen artikkel 1 (1).

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Beskyttelsen gjelder bare når personen befinner seg utenfor hjemlandet, og departementet er enig med Oslo statsadvokatembeter i at dette bør komme til uttrykk i lovteksten.

Departementet legger til grunn at konvensjonen ikke kan tolkes slik at den rammer ethvert angrep på en internasjonalt beskyttet person. Slik departementet ser det er det, foruten drap, bare legemskade og frihetsberøvelse som bør omfattes av særreguleringen i kapitlet her. Mindre alvorlige handlinger vil rammes av de alminnelige bestemmelsene til vern om liv og legeme.

I lys av PSTs uttalelse vil departementet peke på at forslaget til § 144 annet ledd annet alternativ rammer alvorlige angrep på ambassader og residenser, men det stilles krav om at handlingen volder en særlig fare for den internasjonalt beskyttede personen. Ellers må handlingen bedømmes som skadeverk.

Konvensjonen artikkel 2 (1) bokstav b krever at handlingen «sannsynligvis» vil sette personens liv, legeme, helbred eller personlige frihet i fare. I tråd med tilnærmingen ellers i kapitlet her, går departementet inn for å kreve at handlingen volder «fare» for død eller betydelig skade på legeme. En handling som nevnt i bestemmelsen vil sjelden volde fare for personens «personlige frihet». I slike tilfeller vil handlingen kunne rammes etter bestemmelsen om frihetsberøvelse, eventuelt som forsøk på frihetsberøvelse.

Forslaget til § 144 rammer handlinger av ulik karakter, og dette bør gjenspeiles i strafferammene. Departementet går inn for at drap på internasjonalt beskyttede personer kan straffes med fengsel inntil 21 år, mens frihetsberøvelse og legemsbeskadigelse kan straffes med fengsel inntil 15 år. Den sistnevnte strafferammen bør også gjelde for voldelige angrep på en slik persons tjenestested, privatbolig eller transportmiddel. Departementet vil vurdere om det er behov for å justere disse strafferammene når kapitlene om legemskrenkelser og skadeverk er ferdigstilt, og i tilfelle komme tilbake til spørsmålet i den proposisjonen.

#### 8.7.5.5.2 FN-konvensjonen mot gisseltaking

Slik departementet ser det, bør kriminaliseringsforpliktelsen i konvensjonen artikkel 2 jf. artikkel 1 gjennomføres i en egen bestemmelse om gisseltaking i terrorøyemed, jf. forslaget til § 143.

Konvensjonen rammer bare gisseltaking som har til hensikt å tvinge en tredjeperson til å gjøre eller avstå fra å gjøre noe som en uttrykkelig eller underforstått forutsetning for å frigi gisselet, jf.

artikkel 1 (1). Departementet går også her inn for å gjennomføre dette subjektive overskuddet ved å kreve forsett. Det praktiske i slike tilfeller vil nok likevel være at gjerningspersonen har en slik hensikt.

Konvensjonen definerer begrepet «tredjemand» slik at både stater, mellomstatlige organisasjoner, fysiske og juridiske personer og grupper av personer er omfattet. Det er derfor ikke tilstrekkelig å vise til hensiktskravet i forslaget til § 131 annet ledd bokstav c, ettersom den sistnevnte bestemmelsen bare omfatter tvang mot stater og mellomstatlige organisasjoner. Videre kreves det etter forslaget til § 131 annet ledd bokstav c at handlingen eller unnlatelsen skal være «av vesentlig betydning» for en stat eller en organisasjon. Et slikt vilkår kan etter departementets syn ikke innfortolkes i konvensjonen. På denne bakgrunn går departementet inn for å la bestemmelsen ramme det å tvinge «en annen» til å gjøre eller unnlate å gjøre noe.

## 8.8 Terrorrelaterte handlinger

### 8.8.1 Trusler

#### 8.8.1.1 Innledning

Flere av konvensjonene som er behandlet ovenfor pålegger statene å kriminalisere, foruten hovedhandlingene, trusler om å begå slike handlinger.

Straffeloven 1902 § 227 oppstiller straff for den som truer med å begå en straffbar handling under slike omstendigheter at trusselen er egnet til å fremkalle alvorlig frykt. Bestemmelsen vil bli videreført i straffeloven 2005. Strafferammen for slike trusler er fengsel inntil 3 år, og inntil 6 år hvis det foreligger særlig skjerpende omstendigheter.

Etter straffeloven 1902 § 147 a annet ledd straffes den som truer med å begå en handling som nevnt i første ledd med fengsel inntil 12 år. Har trusselen fått den følge at terrorhensikten har blitt realisert, kan fengsel inntil 21 år idømmes.

#### 8.8.1.2 Høringsnotatet

Departementet foreslo en egen bestemmelse om trusler i terrorkapitlet. Terrorkonvensjonene pålegger statene å innføre strenge straffer, som tar tilbørlig hensyn til handlingens alvorlige karakter. Departementet mente at strafferammen i den alminnelige trusselbestemmelsen var for lav med tanke på trusler om å begå terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger.

Etter forslaget skulle bestemmelsen bare ramme trusler om å begå terrorhandlinger og

noen utvalgte terrorrelaterte handlinger. Trusler om å begå de øvrige terrorrelaterte handlingene, dvs. terrorfinansiering, terrorforbund og oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger, skulle fremdeles bedømmes etter den alminnelige bestemmelsen om trusler, dvs. straffeloven 1902 § 227 og den tilsvarende bestemmelsen i straffeloven 2005.

Departementet foreslo å videreføre strafferammen på fengsel inntil tolv år i straffeloven § 147 a annet ledd. Også strafferammen på fengsel inntil 21 år for trusler som leder til en virkning som inngår i terrorhensikten (se § 131 annet ledd) ble foreslått videreført.

Et fellestrekk ved konvensjonene er at de ikke pålegger statspartene å straffe forsøk på trusler. Departementet vurderte om forsøk burde belegges med straff, men gikk i høringsnotatet ikke inn for en slik løsning. Det ble lagt vekt på at en slik handling ikke er straffverdig nok til at den bør reguleres i kapitlet om terrorhandlinger. Etter departementets forslag skulle forsøk på trusler i stedet bedømmes etter den alminnelige bestemmelsen om straff for trusler.

#### 8.8.1.3 Høringsinstansenes syn

*Det nasjonale statsadvokatembetet* og *PST* mener at forsøk på å sette frem en terrortrussel bør straffes etter kapitlet her, ikke etter den alminnelige trusselbestemmelsen. *PST* uttrykker seg slik:

«Det er vår oppfatning at forsøk på terrortrussel både subsumpsjons- og straffverdighetsmessig har lite til felles med forsøk på trussel, jf. strl. § 227, jf. § 49.»

*Det nasjonale statsadvokatembetet* anfører at det

«... i praksis [vil] være tilfeller hvor det er liten forskjell i straffverdigheten mellom forsøk og fullbyrdet handling på dette området. Trussel om terrorhandling vil typisk kunne komme som en veloverveid og planlagt handling fra en terrorgruppe eller nettverk, som går gjennom en viss prosess. Hvis politiet stopper dette på forsøksstadiet vil ikke straffverdigheten for gjerningsmennene være så mye mindre enn ved fullbyrdet. Om det er fullbyrdet eller forsøk kan bero på tilfældigheter. Hvis det fra lovgiver blir så klart signalisert at forsøk skal straffes betydelig lavere, vil politiet kunne se seg tjent med å la trusselen bli fullbyrdet simpelthen for å sikre seg at gjerningsmennene ikke får en bagatellmessig straff ...»

*PST* er enig med departementet i at trusler som resulterer i en realisering av terrorfølger som

nevnt i høringsnotatet § 1 annet ledd er mer straffverdige enn andre terrortrusler, og mener at slike trusler bør anses som terrorhandlinger. Det ville innebære at en grov terrortrussel kunne straffes med fengsel inntil 30 år.

*Utlendingsdirektoratet* etterlyser en presisering av at bestemmelsen om terrortrusler rammer trusler rettet mot andre land, dersom den er satt frem i Norge.

#### 8.8.1.4 Departementets vurdering

Det har ikke kommet innvendinger under høringen mot departementets forslag om å gi en egen bestemmelse om trusler i kapitlet her, og departementet opprettholder dette forslaget, jf. § 134. Hovedårsaken er at denne typen trusler er av en så alvorlig karakter at strafferammen i den alminnelige trusselbestemmelsen ikke vil fange det opp.

Ikke alle de internasjonale instrumentene om bekjempelse av terrorhandlinger pålegger statspartene å kriminalisere trusler om å begå hovedhandlingen. Det synes å være noe vilkårlig hvilke instrumenter som inneholder en slik forpliktelse, og departementet går inn for å gi trusselbestemmelsen et videre anvendelsesområde enn våre folkerettslige forpliktelser tilsier. Forslaget til § 134 rammer derfor trusler om å begå enhver handling som nevnt i kapitlet her, med unntak av terrorfinansiering, terrorforbund og oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger. Bakgrunnen for at disse handlingene ikke tas med i oppregningen er at trusler om slike handlinger er perifere i forhold til selve terrorhandlingene. Slike trusler kan eventuelt rammes av straffelovens alminnelige trusselbestemmelse, men vilkåret om at trusselen må være egnet til å fremkalle alvorlig frykt vil neppe være oppfylt i mange tilfeller.

Departementet har i lys av uttalelsen til *PST* vurdert om en terrortrussel som fører til en realisering av terrorhensikten, dvs. at det inntreffer en virkning som nevnt i § 131 annet ledd bokstav a til c, bør anses som en terrorhandling og reguleres av § 131. Selv om også trusler om terrorhandlinger kan være klart skadelige, er de imidlertid som regel mindre alvorlige enn fullbyrdede terrorhandlinger. Dette bør gjenspeiles i strafferammen, og dette kan som i dag best gjennomføres ved at terrortrusler reguleres i en egen bestemmelse. Dersom trusselen realiserer terrorhensikten som nevnt i § 131 annet ledd, for eksempel ved at trusselen skaper alvorlig frykt i befolkningen, skal den som i dag kunne straffes med fengsel inntil 21 år.

Departementet har forståelse for innvendingene fra *PST* og *Det nasjonale statsadvokatembe-*



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

tet mot forslaget om ikke å straffe forsøk på terrortrusler etter § 134, men i stedet som forsøk på en alminnelig straffbar trussel. Som høringsinstansene har påpekt kan det være liten forskjell i straffverdighet mellom forsøk på og fullbyrdet terrortrussel. Strafferammen i den alminnelige trusselbestemmelsen vil være markant lavere enn i § 134, og det kan være uheldig at straffnivået for forsøk og fullbyrdet handling spriker i så stor grad. På denne bakgrunn går departementet inn for å la forsøk være straffbart etter § 134 på vanlig måte, jf. § 16 første ledd.

Departementet foreslår at strafferammen bør være fengsel inntil ti år, men 21 år når terrorhensikten realiseres, dvs. at det inntreer en virkning som nevnt i § 131 annet ledd bokstav a – c.

## 8.8.2 Deltakelse i terrorgrupper

### 8.8.2.1 Innledning

Ingen konvensjon eller noen annen folkerettslig forpliktelse krever at Norge gjør det straffbart å delta i en terrorgruppe. EUs rammebeslutning artikkel 2 omhandler imidlertid «straffbare handlinger med forbindelse til en terroristgruppe» og artikkel 2(2) lyder som følger:

«Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende forsætlige handlinger er straffbare:

- a) ledelse af en terrorgruppe
- b) deltagelse i en terroristgruppes aktiviteter, herunder ved tilvejebringelse af informationer eller materielle midler eller gennem enhver form for finansiering af dens aktiviteter, vel vidende, at denne deltagelse bidrager til terroristgruppens kriminelle aktiviteter.»

Norge er ikke folkerettslig bundet av rammebeslutningen. Det er likevel naturlig å se hen til hvilke løsninger EU har valgt, og hvordan rammebeslutningen er gjennomført i enkelte av EUs medlemsstater som står oss nærmest.

Etter *dansk rett* vil ledelse av en terrorgruppe kunne straffes etter den alminnelige terrorismeparagrafen (§ 114) for terrorhandlinger gruppen begår, eventuelt supplert med bestemmelsen om medvirkning. I forarbeidene til lov nr. 378 av 6. juni 2002 ble det presisert at Justisministeriet tolket plikten til å kriminalisere deltakelse i terrorgrupper slik at den bare gjelder forsettlig medvirkning til bestemte terrorhandlinger. Departementet gikk derfor ikke inn for en egen bestemmelse om deltakelse i slike grupper.

Heller ikke i *svensk rett* finnes det en egen straffbestemmelse som rammer det å lede eller delta i

en terrorgruppe. I forarbeidene til gjennomføringen av rammebeslutningen (prp 2002/03:38) ble det antatt at forpliktelsen var dekket opp av reglene om medvirkning, forsøk, forberedelse og forbund (stämpling).

Den *finske* straffeloven har imidlertid en egen bestemmelse som rammer den som fremmer en terrorgruppes virksomhet, jf. 4 §. Bestemmelsen rammer nærmere bestemte bistandshandlinger, som for eksempel verving av medlemmer, fremskaffing av informasjon og hjelpemidler og juridisk og økonomisk rådgivning.

### 8.8.2.2 Høringsnotatet

Departementet vurderte i høringsnotatet å foreslå en egen bestemmelse som rammet deltakelse i en terrorgruppe. Spørsmålet ble blant annet vurdert i lys av foreningsfriheten, jf. EMK artikkel 11 og SP artikkel 22. Selv om departementet falt ned på at en bestemmelse som rammer deltakelse i terrorgrupper ikke vil stride mot retten til foreningsfrihet, ble det ikke foreslått å innføre et slikt straffebud. Departementet mente det var prinsipielle betenkeligheter og praktiske håndhevingsproblemer forbundet med et slikt straffansvar, og ga uttrykk for at straffansvaret utelukkende burde knytte seg til konkrete terrorhandlinger eller forbund om å begå terrorhandlinger.

### 8.8.2.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er delt i synet på om deltakelse i en terrorgruppe bør være straffbart.

Etter *riksadvokatens* syn er det ikke behov for en egen bestemmelse om medlemskap i terrorgrupper, idet bestemmelsen om terrorforbund er tilstrekkelig til å ramme de praktisk viktige tilfellene. Det uttales også at det knytter seg betydelige problemer til å straffbelegge deltakelse eller medlemskap i en organisasjon uavhengig av tilknytning til mulige straffbare handlinger.

*Amnesty* er enig og mener at

«enkeltpersoner i størst mulig grad bør skånes fra urettmessig mistenkeliggjøring i kjølvannet av ekstraordinære begivenheter. Videre er vi opptatt av at organisasjonsfriheten ikke blir krenket, og sikre at passive medlemmer i en terrorgruppe ikke kan bli straffet.»

Også *PST* mener at straffansvaret bør knytte seg til konkrete straffbare handlinger. Det påpekes at det vil være definisjonen av «terrorgruppe» som fremstår som det vanskeligste temaet, ikke hva som utgjør straffbar deltakelse. Videre har *PST*

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

vanskelig for å se hvilke straffverdige egenskaper en slik sammenslutning kan ha som ikke allerede dekkes av departementets øvrige forslag til straffebud. I forlengelsen av dette etterlyser PST en avklaring av de strafferettslige konsekvensene av at en organisasjon står oppført på FN og EUs lister over sammenslutninger med terrorstatus:

«PST finner at det bør vurderes en ordning hvor listeføring klart inkorporeres i norsk rett og at støtte til listeførte, herunder gjennom finansiering, straffesanksjoner. En slik lovgivning vil gi et klarere grunnlag for straffefølgning av terrorfinansiering, samt at den langt på vei kan ramme de straffverdige elementene ved «deltakelse i terrorgrupper» som ikke dekkes av departementets forslag.»

*Det nasjonale statsadvokatembetet og Utenriksdepartementet* tar til orde for en kriminalisering av deltakelse i terrorgrupper. Det nasjonale statsadvokatembetet uttrykker seg slik:

«[D]et er behov for å kunne straffe personer som er med i gruppen, men har en vagere rolle for eksempel knyttet til generell «åndelig veiledning», bakmenn som skjuler sine spor osv. Disse vil kunne unngå å delta direkte i de straffbare handlingene, men de er viktige inspiratorer/deltakere og vil kunne utgjøre sentrale ledd i gruppen. Det er videre klart uheldig hvis Norge på dette punkt skal ha et «hull» i terrorlovgivningen i forhold til de øvrige europeiske land. Det vises her til kriminaliseringsplikten i EUs rammebeslutning. Det vil kunne føre til en bevisst etablering av terrorceller i Norge som et vesentlig land innenfor Schengen, men uten kriminalisering av terrorgrupper. (...) Norge vil dermed kunne oppfattes som en form for «safe haven» hvor en kan propagandere innen visse rammer.»

Også *Utenriksdepartementet*

«ser et klart behov for å kunne ramme deltakelse i terrorgrupper og annen medvirkning til terrorgruppers aktiviteter, utover de generelle medvirkningsreglene i straffeloven, forbundsbestemmelsen i utkast til § 13 og bestemmelsen om oppfordring, verving og rekruttering til terrorhandlinger m.v. i utkastet til § 14. For eksempel vil det kunne dreie seg om tilfeller hvor en person bevislig yter støtte til en terrorgruppe, men hvor det ikke samtidig foreligger bevis som knytter denne støtten til en konkret straffbar handling. Det vil i en slik situasjon kunne foreligge et behov for raskt å sikre at terrorgrupper ikke bruker norsk territorium som base for sine aktiviteter. (...) Det er vanskelig å se hvilke særlige håndhevingsproblemer et slikt forbud mot deltakelse i terrorgruppe vil

innebære i lys av at det fastsettes forbud mot å bistå slike grupper med økonomiske midler. Annen deltakelse enn finansiering av gruppens virksomhet kan være like straffverdig. Det vil heller ikke by på større utfordringer å ta stilling til om en gruppe har begått eller planlagt å begå en terrorhandling i relasjon til finansieringsforbudet enn i forhold til annen deltakelse i gruppens aktiviteter. (...) Utenriksdepartementet er av den oppfatning at sammenhengen i regelverket nettopp tilsier at det gis en slik straffebestemmelse.»

#### 8.8.2.4 *Departementets vurdering*

En egen bestemmelse som rammet deltakelse i terrorgrupper vil innebære at deltakere i gruppen kan straffes selv om de ikke kan knyttes til noen av de straffbare handlingene gruppen har begått eller har til formål å begå. Dermed vil man kunne straffe den som ikke selv har befattning med den kriminelle virksomheten, men som er en del av den kriminelle gruppen.

Spørsmålet om å kriminalisere deltakelse i organiserte kriminelle grupper generelt ble vurdert ved gjennomføringen av FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, jf. Ot.prp. nr. 62 (2002–2003). Konvensjonen artikkel 5 nr. 1 kan oppfylles på to alternative måter: med en forbundsbestemmelse eller med et straffebud som rammer den som deltar i en organisert kriminell gruppe. Departementet gikk inn for forbundsalternativet fordi en slik regel ville være mindre skjønnsmessig, og fordi et slikt straffebud – i motsetning til straff for deltakelse i en gruppe – utelukkende ville knytte seg til en straffbar handling gjerningspersonen selv skal begå eller medvirke til. Argumentene har gyldighet også her, men terrorgruppenes særlige skadepotensial setter dem i en særstilling som krever en selvstendig vurdering.

Lovtiltakene mot terrorhandlinger medfører en utvikling i retning av å oppstille straffansvar rettet mot stadig tidligere stadier i hendelsesforløp som eventuelt kan lede frem til en fullbyrdet terrorhandling. Flere av forslagene til straff for terrorrelaterte handlinger er eksempler på det, jf. for eksempel forslaget til § 136 om straff for oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger. Forslagene, som hovedsakelig er begrunnet i internasjonale forpliktelser, vil gi de rettshåndhevende myndigheter en bedre mulighet til å forebygge eller avverge terrorhandlinger. En slik utvidelse av området for hva som skal være straffbart er imidlertid ikke uten betenkeligheter. Jo lengre en går i å oppstille straff for atferd som står i et fjernt forhold til konkrete terrorhandlinger, jo

større er sjansen for å utsette personer for strafforfølgning selv om de ikke har gjort noe straffverdig. Norsk strafferett bygger på en tradisjon der straffansvar knytter seg til konkrete handlinger, og ikke til deltakelse i en organisasjon. Skal det gjøres unntak fra dette, med de rettsikkerhetsmessige ulempe det medfører, krever det en god begrunnelse. Høringen har etter departementets mening ikke avdekket noen slik. Folkerettslige forpliktelser krever ikke at det innføres et straffansvar for deltakelse i en terrorgruppe, og i lys av høringsuttalelsene fra riksadvokaten og PST synes det heller ikke som om hensynet til en effektiv rettshåndhevelse tilsier at straffansvaret trekkes så vidt. I de tilfellene et medlem kan knyttes til konkrete terrorhandlinger, er det ikke noe stort behov for en regel om deltakelse i terrorgrupper. I de tilfellene medlemmene har avtalt å begå en terrorhandling, vil de kunne straffes etter bestemmelsen om forbund. Også rekruttering, opplæring og oppfordring om å begå en terrorhandling er straffbart etter forslaget her. Behovet for en særlig regel om deltakelse i terrorgrupper melder seg først når en person ikke kan knyttes til deltakelse i eller planlegging av terrorhandlinger. Det er imidlertid da det er størst prinsipielle betenkeligheter og praktiske håndhevingsproblemer forbundet med et straffansvar.

For å gjennomføre folkerettslige forpliktelser foreslår departementet straff for finansiering av grupper som begår terrorhandlinger. Som Utenriksdepartementet har påpekt under høringen, vil et slikt straffebud i noen grad medføre håndhevingsproblemer på lik linje med et straffebud som retter seg mot deltakelse i terrorgrupper. Finansieringsforbudet er imidlertid knapt noe argument for å foreslå ytterligere en bestemmelse som reiser slike utfordringer. Ønsket om at straffansvaret samlet sett ikke bør favne for vidt tilsier tvert imot at lovgiverne der de står fritt bør velge å være tilbakeholdne med bruk av straff mot atferd som står i et perifert forhold til konkrete terrorhandlinger. På denne bakgrunn går departementet inn for at straffansvaret utelukkende skal knytte seg til konkrete terrorhandlinger eller forbund om å begå en terrorhandling, og foreslår ikke noen egen straffebestemmelse som utelukkende retter seg mot deltakelse i terrorgrupper.

### 8.8.3 Terrorfinansiering

#### 8.8.3.1 Forpliktelsene

Den internasjonale konvensjon 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme (terrorfinansieringskonvensjonen) ble ratifisert av Norge 15. juli 2002, og trådte i kraft for Norge 14.

august 2002. Konvensjonen er en av FNs terrorkonvensjoner.

FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) ble vedtatt i medhold av FN-pakten kapittel VII 28. september 2001, og retter seg mot finansiering og forberedelse av terrorhandlinger.

I FNs sikkerhetsråds resolusjon 1566 (2004) operative paragraf (OP) 7 bes CTC (FNs Counter-Terrorism Committee) om i samarbeid med internasjonale, regionale og sub-regionale organisasjoner og FN-organer å bistå statene med gjennomføringen av resolusjon 1373 (2001) om terrorfinansiering. Komiteen har besluttet at Financial Action Task Force (FATF) sine ni særskilte rekommandasjoner («Special Recommendations») om bekjempelse av finansiering av terrorisme utgjør retningslinjer for utforming av bestemmelser mot terrorfinansiering. FATF er en mellomstatlig organisasjon som har til formål å utarbeide tiltak mot hvitvasking og finansiering av terrorhandlinger, se hjemmesiden [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org). I FNs sikkerhetsråds resolusjon 1617 (2005) OP 7 oppfordres alle medlemsstatene til å gjennomføre standardene som er nedfelt i FATFs rekommandasjoner.

Etter *terrorfinansieringskonvensjonen* artikkel 4 bokstav a, jf. artikkel 2 er konvensjonspartene forpliktet til å oppstille straff for finansiering av handlinger som har tilknytning til terrorhandlinger. Konvensjonen selv bruker ikke dette begrepet, men definerer handlingene som finansieringsforbudet skal knytte seg til i artikkel 2. Den følger et tosporet system: I artikkel 2 (1) bokstav a vises det til handlinger som fremgår av konvensjonene nevnt i vedlegget, dvs. til FNs øvrige terrorkonvensjoner, mens bokstav b rammer enhver annen handling begått i den hensikt å drepe sivile eller andre som ikke tar aktivt del i fiendtlighetene i en væpnet konflikt, eller å påføre dem alvorlig legems-skade. Etter bokstav b stilles det videre krav om at handlingens formål er å skape frykt i en befolkning eller å tvinge en regjering eller en internasjonal organisasjon til å utføre eller å avstå fra å utføre en handling. Bestemmelsen retter seg mot en handlingens virkninger og motivasjon uavhengig av hvilke midler som brukes for å begå den. Det fremheves i artikkel 2 (3) at det ikke er avgjørende for straffbarheten om midlene faktisk brukes til å utføre slike handlinger.

Handlingene som er nevnt i artikkel 2 faller ikke sammen med for eksempel EUs definisjon av terrorhandlinger eller den norske definisjonen av terrorhandlinger i straffeloven 1902 § 147 a. Dels favner handlingene i artikkel 2 videre, dels korrigerer. Dette reiser utfordringer når terrorfinan-

sieringskonvensjonen skal gjennomføres i norsk rett.

Listen i vedlegget vil trolig bli revidert med henvisninger også til konvensjonen om kjernefysisk terrorisme, Wienkonvensjonen (etter revisjonen 2005), SUA-konvensjonen 2005 og plattformprotokollen 2005. Lovforslaget tar høyde for en slik oppdatering.

Konvensjonen artikkel 2 (1) retter seg mot det å yte eller skaffe til veie økonomiske midler. Første alternativ retter seg mot den enkelte bidragsyter som gir egne midler i økonomisk støtte til terrorhandlinger, mens annet alternativ typisk retter seg mot mellommenn og andre som samler inn eller på annen måte skaffer til veie økonomiske midler.

Et særlig spørsmål er om medlemsstatene etter konvensjonen artikkel 2 (1) (a) kun er forpliktet til å kriminalisere finansiering av handlingene nevnt i vedlegget når disse blir begått med et særlig *terrorforsett*. Noe slikt forbehold går ikke frem av bestemmelsens ordlyd, men straffeloven 1902 §§ 147 a og 147 b bygger på en slik forutsetning. Danmark har en bestemmelse som i det vesentlige svarer til de norske. Også der la man til grunn at en slik løsning oppfylte kravene i terrorfinansieringskonvensjonen. Etter finsk og svensk lovgivning er derimot finansieringsstraffebudet ikke begrenset til å gjelde handlinger som er begått med terrorforsett. I lys av at forpliktelsen i artikkel 2 (1) (a) er knyttet til finansiering av nærmere spesifiserte straffbare *handlinger*, kan det synes som om den svenske og den finske løsningen er den beste måten å gjennomføre bestemmelsen på. Konvensjonen artikkel 2 (1) (b) stiller imidlertid på sin side krav om at finansieringen knytter seg til handlinger som er begått med terrorforsett.

*FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373* (2001) OP 1 (b) pålegger statene å oppstille straff for å samle inn eller stille midler til rådighet for terrorhandlinger, og svarer i det vesentlige til terrorfinansieringskonvensjonen artikkel 2 nr. 1 jf. artikkel 4 bokstav a.

I tillegg kommer OP 1 (d) som pålegger statene å forby å stille til rådighet verdier eller tjenester for den som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Det kan spørres om bestemmelsen egentlig inneholder en kriminaliseringsforpliktelse: OP 1(b) bruker betegnelsen «criminalize» (gjøre straffbart), mens OP 1(d) bruker begrepet «prohibit» (forby). Departementet går ikke nærmere inn på problemstillingen, ettersom et straffansvar etter norsk rett er den mest aktuelle sanksjonen.

Forpliktelsen etter artikkel OP 1(d) favner videre enn terrorfinansieringskonvensjonen. Bestemmel-

sen omfatter også det å stille særlige verdier eller tjenester til rådighet for juridiske personer som er direkte eller indirekte eid eller kontrollert av noen som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger eller til rådighet for fysiske eller juridiske personer som handler på vegne av eller på instruks fra noen som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Dette må leses i lys av FATFs annen spesialrekommendasjon, som pålegger statene å gjøre det straffbart å finansiere terrorhandlinger eller terrororganisasjoner.

I tillegg til det alminnelige skyldkravet i terrorfinansieringskonvensjonen artikkel 2 stiller konvensjonen krav om et subjektivt overskudd som vilkår for plikt til å oppstille straff – midlene må ha blitt samlet inn eller stilt til rådighet «with the intention» eller «in the knowledge» at midlene skal brukes til en handling som er listet opp i bokstav a eller b. FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) OP 1(b) og FATFs andre spesialrekommendasjon inneholder lignende angivelser av subjektiv skyld.

#### 8.8.3.2 Gjennomføringen i norsk rett i dag

Forpliktelsene i terrorfinansieringskonvensjonen og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) ble gjennomført i norsk rett ved lov 28. juni 2002 nr. 54, som innførte straffeloven 1902 § 147 a om terrorhandlinger og § 147 b om terrorfinansiering.

Etter FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) OP 1(d) skal statene også gjøre det straffbart å stille midler til rådighet for den som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Dette er ikke gjenspeilet i terrorfinansieringskonvensjonen. FATF evaluerte i juni 2005 Norges overholdelse av FATFs rekommendasjoner, jf. FATF evalueringsrapport fra 2005–2006, tilgjengelig på hjemmesiden til FATF ([www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)). I rapporten ble det påpekt at i tillegg til å sette straff for handlingene som fremgår av terrorfinansieringskonvensjonen, er statene pålagt å kriminalisere innsamling av midler med kunnskap om at de skal brukes av en terrororganisasjon – til et hvilket som helst formål – eller av en enkelt terrorist. Norge ble i rapporten kritisert for ikke å ha oppfylt denne forpliktelsen. Straffeloven 1902 § 147 b annet ledd rammer imidlertid den som «stiller penger eller andre formuesgoder, eller banktjenester eller andre finansielle tjenester til rådighet for a) en person eller et foretak som begår eller forsøker å begå lovbrudd som nevnt i § 147 a, b) et foretak som noen som nevnt i bokstav a eier eller har kontroll over, eller c) et foretak eller en person som handler på vegne av eller på instruks fra noen som

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

nevnt i bokstavene a eller b.» Det fremgår av Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) side 96 at

«[d]en som ellers oppfyller vilkårene vil kunne straffes for overtredelse av § 147 b annet ledd uansett hva midlene eller tjenestene faktisk blir brukt til. I motsetning til første ledd er det ikke den tiltenkte bruken, men hvem mottakeren er som danner grunnlag for straff. Dersom mottakeren av midlene er noen som nevnt i bokstavene a til c, er forholdet straffbart selv om mottakeren ikke skal bruke midlene (eller tjenestene) til terrorhandlinger eller andre straffbare handlinger.»

Departementet mener derfor at FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 OP (1) (d) er adekvat gjennomført i gjeldende rett, men går inn for å endre lovteksten slik at det klarere går frem at FATFs annen spesialrekommendasjon er oppfylt.

#### 8.8.3.3 Høringsnotatet

Departementet gikk i høringsnotatet inn for å gjennomføre forpliktelsene etter terrorfinansieringskonvensjonen og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 i en felles bestemmelse. Forslaget rammet det å stille midler og tjenester til rådighet for terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Videre ville det ramme å stille midler eller tjenester for den som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til slike handlinger.

Departementet uttalte i høringsnotatet at gjennomføringen av terrorfinansieringskonvensjonen og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) i norsk rett må skje på en måte som ikke medfører et urimelig vidtfavnende straffansvar, og foreslo derfor en rettsstridsreservasjon i bestemmelsen om straff for terrorfinansiering. Videre gikk departementet inn for å gjennomføre kravet til subjektivt overskudd i konvensjonen og sikkerhetsrådsresolusjonen ved å kreve hensikt eller viten, heller enn alminnelig forsett.

#### 8.8.3.4 Høringsinstansenes syn

*Utenriksdepartementet, Næringslivets sikkerhetsråd og Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen* slutter seg til forslaget om at finansieringsforbudet skal gjelde enhver terror- eller terrorrelatert handling.

*Finansnæringens hovedorganisasjon/Sparebankforeningen* stiller seg imidlertid skeptiske til deler av begrepsbruken i utkastet til lovtekst. De peker særlig på at «banktjenester eller andre finansielle tjenester» i § 147 b annet ledd er byttet ut med

«økonomiske tjenester» og at «formuesgoder» i § 147 b første ledd er byttet ut med «økonomiske midler». Instansene har ikke innvendinger mot at formuesgoder erstattes med økonomiske midler, men peker på at finansielle tjenester er et innarbeidet begrep med et noenlunde klart meningsinnhold. Finansnæringens hovedorganisasjon/Sparebankforeningen etterlyser en nærmere omtale av, og begrunnelse for, endringene i begrepsbruk.

Disse høringsinstansene slutter seg til departementets forslag om en rettsstridsreservasjon og å stille strenge krav til subjektiv skyld, ettersom bestemmelsen i utgangspunktet favner vidt. I forlengelsen av dette etterspør instansene en presisering av om rettsstridsreservasjonen og de strenge subjektive kravene også skal gjelde for den som stiller banktjenester mv. til rådighet for noen som finansierer terrorhandlinger. Også *Næringslivets sikkerhetsråd* ser positivt på at det er oppstilt strenge krav til subjektiv skyld.

*PST* ber departementet vurdere å foreslå en bestemmelse om uaktsom terrorfinansiering etter mønster av straffeloven 1902 § 317 om uaktsom hvitvasking.

#### 8.8.3.5 Departementets vurdering

Departementet går fremdeles inn for å gjennomføre forpliktelsene etter FNs terrorfinansieringskonvensjon og sikkerhetsrådsresolusjon 1373 i en felles bestemmelse, jf. forslaget til § 135. Forpliktelsene i terrorfinansieringskonvensjonen knytter seg ikke til noen definisjon av terrorhandlinger, men til nærmere angitte handlinger i konvensjonen artikkel 2. Lovteknisk sett ville det vært enklest å knytte det norske finansieringsforbudet kun til handlinger som må anses som terrorhandlinger i henhold til forslaget til § 131. Men ettersom terrorfinansieringskonvensjonen og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) ikke er bygd på denne definisjonen, vil en slik løsning føre til at forpliktelsene ikke blir oppfylt fullt ut.

Et minstekrav for å gjennomføre konvensjonen og resolusjonen på en tilfredsstillende måte er å la finansieringsforbudet gjelde for handlinger som er nedfelt i forslaget til §§ 137–144, samt for «enhver annen handling i den hensikt å drepe eller påføre sivile eller andre som ikke tar aktivt del i fiendtlighetene i en væpnet konflikt, alvorlig legemsskade, når handlingen ut fra sin karakter eller kontekst har til formål å skape frykt i en befolkning eller å tvinge en regjering eller mellomstatlig organisasjon til å gjøre eller unnlate å gjøre noe», jf. konvensjonen artikkel 2 (1) (b). Ulempene med å basere seg på en så direkte gjengivelse av konvensjons-

teksten er for det første at den angir enda en måte å beskrive terrorliknende handlinger på, noe som bidrar til å komplisere lovteksten ytterligere. Men viktigere er at det kan virke kunstig å kriminalisere finansiering av enkelte handlinger som er terrorhandlinger i henhold til forslaget til § 131, men ikke andre. Departementet går på denne bakgrunnen inn for å knytte finansieringsforbudet til enhver terrorhandling, jf. forslaget til § 131, samt terrorrelaterte handlinger som nevnt i forslaget til § 134 og §§ 137–144.

Første ledd i forslaget til § 135 retter seg mot den som gir egne midler i økonomisk støtte og mellommenn og andre som samler inn eller på annen måte mottar, sender eller skaffer til veie økonomiske midler til terrorhandlinger og terrorgrupper og -foretak. Alternativene «mottar» og «sender» er nye i forhold til forslaget som ble sendt på høring, og retter seg mot dem som har en mer passiv rolle eller yter bistand til å overføre midlene til mottakeren som skal bruke dem til å begå terrorhandlinger.

FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 OP 1(d) rammer det å tilby «financial or other related services» til juridiske personer som blir eid eller kontrollert av fysiske eller juridiske personer som handler på vegne av eller på instruks fra noen som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. I straffeloven 1902 § 147 b annet ledd er forpliktelsen gjennomført ved å forby det å stille «banktjenester eller andre finansielle tjenester» til rådighet for slike personer. I høringsnotatet foreslo departementet å endre begrepsbruken til «økonomiske tjenester». Som påpekt av Finansnæringens hovedorganisasjon/Sparebankforeningen er imidlertid begrepet finansielle tjenester godt innarbeidet. Ved å benytte begrepet økonomisk tjeneste ville bestemmelsen fått et langt videre anvendelsesområde enn det OP 1(d) legger opp til. I forslaget til § 135 annet ledd er begrepet finansiell tjeneste derfor opprettholdt.

Finansnæringens hovedorganisasjon/Sparebankforeningen etterlyser en nærmere begrunnelse for hvorfor begrepet «formuesgoder» i § 147 b første ledd erstattes med «økonomiske midler». Etter departementets forslag vil finansiering av terrorgrupper rammes av første ledd bokstav a og b, mens finansiering av foretak rammes av bokstav c og d. Endringen av begrepet «formuesgoder» til «økonomiske midler» er rent språklig, og det er ikke tilsiktet noen realitetsendring. I lys av høringen går departementet inn for fortsatt å bruke «formuesgoder» i lovteksten. I proposisjonen ellers brukes formuesgoder og økonomiske midler synonymt.

Et særlig spørsmål er hva som utgjør en terrorgruppe etter forslaget til § 135 første ledd bokstav b. Departementet går inn for å kreve at gruppen består av tre eller flere personer. Slik vil definisjonen svare til definisjonen av «organisert kriminell gruppe» i straffeloven 1902 § 60 a annet ledd, som er videreført i straffeloven 2005, jf. § 79 annet ledd. Det er ikke bare grupper som begår terrorhandlinger som omfattes av bestemmelsen, men også grupper som begår terrorrelaterte handlinger, jf. forslaget til §§ 137–144.

FNs sikkerhetsråd har vedtatt resolusjoner som pålegger medlemsstatene å båndlegge («fryse») verdier for å forhindre finansiering av terrorhandlinger. Det gjelder to ulike ordninger. I medhold av FNs sikkerhetsråds resolusjon 1267 (1999) har FNs sikkerhetsråds sanksjonskomité vedtatt en liste over dem som skal rammes av sanksjonene, nemlig Osama bin Laden, Taliban og Al Qaida og nærmere angitte personer, grupper, foretak og enheter som har tilknytning til disse. FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) retter seg mot terrorister og terroristgrupper i alminnelighet, og FN har i dette tilfellet overlatt til medlemslandene selv å peke ut hvem sanksjonene skal rettes mot. I EU er de to sanksjonsregimene gjennomført først i felles holdninger, der listene utgjør et vedlegg. Deretter, så langt det dreier seg om felleskompetanse, følges vedtakene normalt opp i rådsforordninger. Til forordningene er det knyttet lister over dem sanksjonene skal rettes mot. 1267-regimets liste er en kopi av FNs konsoliderte liste, mens 1373-regimets liste inkluderer personer og organisasjoner som EU anser for å være terrorister og terrororganisasjoner. Den øvrige oppfølgingen av de felles holdningene er et nasjonalt ansvar.

PST etterlyser en avklaring av de strafferettslige konsekvensene av at en organisasjon er listeført. Departementet ser det slik at en ikke ubetinget kan legge til grunn at en gruppe er å anse som en terrorgruppe etter § 135 første ledd bokstav b utelukkende fordi den er oppført på en av de nevnte listene. Påtalemyndigheten må på vanlig måte bevise at en har å gjøre med en gruppe som begår terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger. At gruppen er ført opp på en liste som nevnt vil imidlertid ha betydning som bevis. En listeføring vil også lede til at kravet til forsett er oppfylt, jf. neste avsnitt.

Departementet foreslår som vilkår for straff at gjerningspersonen må ha forsett om at midlene eller tjenestene skal brukes til handlinger som nevnt eller av personer eller foretak som nevnt. En person som for eksempel samler inn penger til en

organisasjon eller gruppe i den tro at den bare utfører lovlig virksomhet, kan ikke straffes.

I høringsnotatet gikk departementet inn for å kreve hensikt eller kunnskap hva gjaldt bruken av midlene eller tjenestene, men departementet har i lys av liknende spørsmål ellers i lovarbeidet kommet til at enhver form for forsettlig terrorfinansiering belegges med straff. Departementet ønsker i minst mulig grad å kreve særskilte skyldformer som skiller seg fra den alminnelige forsettslæren, jf. straffeloven 2005 § 22. Selv om det er viktig å avgrense straffansvaret slik at det ikke favner for vidt, bør en ikke gjøre det ved å ty til særlige skyldkrav, men heller ved å ta i bruk en rettsstridsreservasjon, jf. nedenfor.

PST ber departementet vurdere å innføre en bestemmelse om uaktsom terrorfinansiering etter mønster av straffeloven 1902 § 317 om uaktsom hvitvasking. Slik departementet ser det, favner straffansvaret for terrorfinansiering allerede vidt. Ettersom de internasjonale kriminaliseringsforpliktelsene bare gjelder særlige former for forsettlig terrorfinansiering, går ikke departementet inn for å utvide straffansvaret ytterligere.

Til straff for finansiering av terrorhandlinger som nevnt i forslaget til § 131, kreves det at gjerningspersonen har forsett om hovedmannens terrorhensikt. For de terrorrelaterte handlingene som stiller krav om et særlig subjektivt overskudd, eksempelvis forslaget til § 141 om terrorhandlinger med skip mv., kreves det på samme måte at gjerningspersonens forsett omfatter hovedmannens særlige forsett.

Den folkerettslige plikten til å kriminalisere finansiering av terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger, særlig etter FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 OP 1 (d), favner vidt. Departementet går inn for å innta en utrykkelig rettsstridsreservasjon, men den skal brukes med varsomhet. Den nærmere anvendelsen av rettsstridsreservasjonen må skje som ledd i påtalemyndighetens og domstolenes behandling av konkrete straffesaker. I tillegg til rettsstridsreservasjonen kan det videre tenkes at regelen i straffeloven 2005 § 2 – som slår fast at straffelovgivningen gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten – kan tilsi en innskrenkende tolkning av bestemmelsen.

Også juridiske personer som er hjemmehørende i Norge, må kunne stilles til ansvar for finansiering av terrorisme, jf. terrorfinansieringskonvensjonen artikkel 5. Departementet antar at konvensjonens krav er oppfylt ved at domstolene har en fakultativ adgang til å ilegge foretaksstraff, jf. straffeloven 2005 §§ 27–28. Denne adgangen må

påtalemyndigheten og domstolene bruke i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser.

#### 8.8.4 Forbund

*FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) OP 2 (e)* pålegger statene å sikre at personer som deltar i finansieringen, planleggingen, forberedelsen eller utførelsen av terrorhandlinger eller støtter terrorisme stilles til ansvar. Videre skal slike handlinger utgjøre alvorlige straffbare forhold etter nasjonal rett. Å inngå forbund om å begå terrorhandlinger er en særlig form for planlegging og forberedelse.

*Straffeloven 1902* har egne bestemmelser som gjør det straffbart å inngå forbund om å begå visse alvorlige forbrytelser, jf. særlig § 147 a tredje ledd og § 159. Bestemmelsene om forbund i § 147 a tredje ledd er knyttet opp mot handlingene som er nevnt i § 147 a første ledd. Dette innebærer at det bare er straffbart å inngå forbund om å utføre visse handlinger med terrorforsett.

Under behandlingen av den alminnelige delen i straffeloven 2005 fremmet *justiskomiteen* et ønske om forbundsbestemmelser for utvalgte former for særlig alvorlig kriminalitet, jf. Innst. O. nr. 72 (2004–2005) side 19–20.

I *høringsnotatet* gikk departementet inn for å kunne straffe forbund om å begå terrorhandlinger og enkelte terrorrelaterte handlinger. Også forsøk på og medvirkning til å inngå forbund kunne straffes etter forslaget. Utkastet var knyttet opp mot handlingene i FNs terrorkonvensjoner. Ettersom det etter disse konvensjonene ikke uten videre kreves noe terrorforsett, hadde forbundsbestemmelsen i forslaget et noe videre virkefelt enn den gjeldende forbundsbestemmelsen i straffeloven 1902 § 147 a tredje ledd.

Ingen av *høringsinstansene* har kommentert forslaget til bestemmelse om terrorforbund.

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre straff for forbund om å begå terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger, jf. forslaget til § 133. Å avtale å begå slike handlinger er en forberedelseshandling som har en særlig farlig karakter. En forbundsbestemmelse vil, sammen med medvirkningsreglene i kapitlet og de nye §§ 135 og 136, lojalt gjennomføre FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) OP 2 (e).

Departementet har vurdert om også forsøk på og medvirkning til å inngå forbund bør være belagt med straff. Forsøk på å inngå forbund er straffbart etter straffeloven 1902 § 147 a tredje ledd. Det som kan tale mot et slikt straffansvar er at forbund er en særlig form for forberedelseshandling, og at straffansvaret dermed vil favne forholdsvis vidt. Når

departementet likevel går inn for å kriminalisere forsøk og medvirkning, skyldes dette først og fremst to forhold: For det første er det vanskelig å trekke et klart skille mellom medvirkning til og forsøk på å inngå forbund og forslaget til forbud mot rekruttering og oppfordring, jf. § 136. For det andre er slike medvirknings- og forsøkshandlinger straffverdige.

### 8.8.5 Oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger

#### 8.8.5.1 Europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme

Europarådskonvensjonen 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme trer i kraft 1. juni 2007. Det tas sikte på å undertegne konvensjonen med det aller første, og ratifisere den så snart straffeloven 2005 er satt i kraft.

Artikkel 5–7 pålegger statspartene å sette straff for henholdsvis offentlig oppfordring til å begå en terrorhandling og rekruttering og opplæring til terrorhandlinger. Det er tale om handlinger som kan føre til at det blir begått terrorhandlinger. Begrepet «terrorist offence» er definert i konvensjonen artikkel 1, jf. vedlegg til konvensjonen. Handlingene i artikkel 5 til 7 er ikke å anse som terrorhandlinger etter konvensjonens artikkel 1. En terrorhandling i konvensjonens forstand er enhver straffbar handling som fremgår av de ti sektorielle konvensjoner om bekjempelse av terrorisme. Konvensjonen tar sikte på å ramme handlinger som står i nær tilknytning til terrorhandlinger ved at de kan lede til utførelsen av handlinger som nevnt i de ti konvensjonene. Av konvensjonens forklarende rapport punkt 49 fremgår det at henvisningen i konvensjonens artikkel 1 «covers both principal and ancillary offences», dvs. også forsøk og medvirkning.

Konvensjonen krever at handlingene i artikkel 5 til 7 skal belegges med straff uavhengig av om det faktisk blir begått en terrorhandling, jf. artikkel 8. Artikkelen gjør det klart at det er tale om kriminalisering av forberedelseshandlinger. Videre krever konvensjonen at tilskyndelsen, rekrutteringen eller opplæringen gjøres straffbar uavhengig av hvor den aktuelle terrorhandlingen ville blitt begått.

Konvensjonen krever videre at handlingene begås «unlawfully», jf. kravet i artikkel 5 (2), 6 (2) og 7 (2). I den forklarende rapporten til konvensjonen heter det at betydningen av uttrykket avhenger av sammenhengen det brukes i, og at det kan vise til handlinger foretatt uten myndighet eller

atferd som ikke dekkes av straffrihetsgrunner eller internrettslige prinsipper.

Listen i vedlegget til konvensjonen vil trolig bli revidert med henvisninger også til konvensjonen om kjernefysisk terrorisme, Wienkonvensjonen (etter revisjonen 2005), SUA-konvensjonen 2005 og plattformprotokollen 2005. Departementets lovforslag tar hensyn til dette.

Det kan spørres om konvensjonen bare påbyr kriminalisering av oppfordring, rekruttering og opplæring til handlingene nevnt i vedlegget når disse er begått med et særlig *terrorforsett*. Det fremgår imidlertid av den forklarende rapporten punkt 46 at det ikke gjelder noen slik begrensning.

Etter konvensjonen er finansiering av terrorisme å anse som en terrorhandling, jf. artikkel 1, jf. vedlegget punkt 10, hvor det vises til FNs terrorfinansieringskonvensjon. Denne konvensjonen står i en noe annen stilling enn de ni andre konvensjonene, fordi den omhandler forberedelseshandlinger.

*Artikkel 5* om offentlig oppfordring til terrorisme er for en del basert på artikkel 3 i tilleggsprotokollen til Europarådets cybercrime-konvensjon (ETS nr. 189). Også FNs sikkerhetsråds resolusjon 1624 (2005) OP 1 anmoder statene om å forby oppfordring til terrorhandlinger.

Artikkel 5 pålegger statene å sette straff for offentlig å fremsette eller gjøre tilgjengelig for offentligheten et budskap til støtte for terrorhandlinger. Det fremgår av den forklarende rapporten punkt 102 at begrepet «distribution» henviser til aktiv spredning av et budskap som støtter terrorisme, mens begrepet «making available» henviser til det å gjøre et budskap lett tilgjengelig for allmennheten, for eksempel ved å legge det ut på internett eller ved å etablere hyperlenker for å fremme tilgangen.

Bestemmelsens virkeområde begrenses av to tilleggsbetingelser: Uttalelsen må være fremsatt i den hensikt å oppfordre til utøvelsen av en terrorhandling, og den må videre skape en fare for at en eller flere terrorhandlinger vil bli begått. I den forklarende rapporten heter det i punkt 100 at når man vurderer hvorvidt det er skapt en slik fare, må man ta i betraktning gjerningspersonens natur, hvem som er adressat for budskapet og hvilken kontekst budskapet er fremsatt i, slik det fremgår av EMDs praksis. Det fremgår videre at en bør ta i betraktning hvor nærliggende denne faren er.

*Artikkel 6* pålegger medlemsstatene å oppstille straff for den som rekrutterer en person til å begå eller delta i en terrorhandling, uavhengig av om han eller hun direkte skal begå, eller bare medvirke til at en slik handling blir begått. For at hand-



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

lingen skal være fullbyrdet kreves det ikke at adressaten faktisk deltar i en terrorhandling eller slutter seg til en gruppe med det for øye å begå en slik handling. Konvensjonen krever imidlertid at personen har latt seg overtale.

Forsøk på handlinger som nevnt i artikkel 6 skal etter konvensjonen artikkel 9 (2) gjøres straffbart. Selv om rekrutteringen ikke fullbyrdes fordi personen ikke lar seg overtale eller overtalelsen blir avbrutt, skal gjerningspersonen kunne straffes for forsøkshandlingen.

*Artikkel 7* rammer det å lære bort teknikker eller metoder for å begå eller medvirke til en terrorhandling. Som eksempler nevnes særskilt å gi instruksjon om fremstilling eller bruk av sprengstoff, våpen eller skadelige eller farlige stoffer. Artikkel 7 inneholder ingen uttømmende oppregning av hvilke metoder det skal være straffbart å lære bort.

I tillegg til det alminnelige forsettskravet kreves det etter artikkel 7 at gjerningspersonen har kunnskap om at formålet med opplæringen er å begå eller medvirke til en terrorhandling.

Forsøk på handlinger som nevnt i artikkel 7 skal etter konvensjonen artikkel 9 (2) gjøres straffbart.

#### 8.8.5.2 Høringsnotatet

Departementet gikk i høringsnotatet inn for å gjennomføre forpliktelsene etter europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme i en egen bestemmelse i straffeloven. Etter departementets forslag i høringsnotatet skal det være straffbart offentlig å oppfordre til iverksettelsen av en straffbar handling som omfattes av FNs konvensjoner om terrorisme. Departementet foreslo videre å gjøre det straffbart å rekruttere noen til å begå eller ta del i utførelsen av de straffbare handlingene som omfattes av FN-konvensjonene om terrorisme, samt å rekruttere noen til en sammenslutning eller gruppe for å bidra til at gruppen eller sammenslutningen utfører slike handlinger. Endelig foreslo departementet straff for å gi opplæring i særlig egnede metoder eller teknikker for å utføre eller bidra til utførelsen av handlinger som omfattes av FNs konvensjoner om terrorisme. For å rammes av utkastet kreves det at gjerningspersonen har forsett om at ferdighetene skal brukes til å utføre eller medvirke til slike handlinger.

Også forsøk på og medvirkning til de nevnte handlingene skulle rammes av bestemmelsen.

#### 8.8.5.3 Høringsinstansenes syn

PST ser positivt på forslaget om å innføre en egen bestemmelse om oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorisme:

«I henhold til norsk strafferettstradisjon har man vært varsomme med å gjøre forberedelsehandlinger straffbare. Denne bestemmelsen innebærer således en utvidelse av gjeldende rett i tråd med de utfordringer som Norge er stilt overfor på dette område. Det er nødvendig å se dette i et internasjonalt perspektiv. Da øvrige europeiske nasjoner har kriminalisert denne type handlinger betyr det at også Norge i nødvendig utstrekning vil måtte følge de øvrige europeiske nasjonene, for ikke å risikere å kunne bli et fristed [for] denne type alvorlig kriminalitet. En mangel på initiativ på området vil også kunne gjøre vårt samarbeid med andre lands myndigheter vanskeligere.»

*Norsk redaktørforening* ønsker en klargjøring av om forslaget om straff for oppfordring til terrorhandlinger utvider straffansvaret i forhold til gjeldende rett:

«Vi har forståelse for at konkrete trusler om eller oppfordringer til straffbare handlinger i visse sammenhenger må kunne resultere i straffeforfølgning. Det vil imidlertid være meget uheldig dersom virkeområdet for straffebestemmelsene utvides, slik at det gis åpning for straffeforfølgelse av mer diffuse eller generelle formuleringer og ytringer som faller under en opphetet debatt. I forbindelse med revisjonen av Grunnloven § 100 ble det fra flere hold nettopp understreket at ytringsfriheten er til for vernet av de ytringer som er kontroversielle og ytterliggående, ja sågar avskyelige i sitt innhold.»

Både *riksadvokaten* og *Det nasjonale statsadvokatembetet* er enige med departementet i at en bør kriminalisere oppfordring til terrorhandlinger. Mens riksadvokaten støtter forslaget om at en bør kreve oppfordring til «iverksettelsen» av en terror- eller terrorrelatert handling, mener Det nasjonale statsadvokatembetet at vilkåret blir for strengt, når dette holdes opp mot uttalelser i forarbeidene om «en særlig nærliggende fare» mv.:

«Særlig nærliggende fare er et meget strengt kriterium og vil i realiteten gjøre bestemmelsen tilnærmet virkningsløs ovenfor indirekte oppfordringer. (...) Departementets forslag anses derfor å inneholde strengere kriterier for å rammes etter «oppfordringsbestemmelsen» enn Europarådskonvensjonen artikkel 5. Det er vist til ytringsfriheten. Til dette bemerkes at

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Europarådskonvensjonen forutsettes å ha tatt hensyn til EMK artikkel 10 og tilhørende praksis fra EMD. Når det gjelder GrL § 100 og frimodige ytringer og de grenser det setter, vil en advare mot i for stor grad å basere resonnementene angående oppfordring til terror, på uttalelser fra Ytringsfrihetskommisjonen avgitt i god tid før 11. september 2001 og som igjen viser til straffelovsforarbeider som er 111 år gamle.»

*Utenriksdepartementet* knytter kommentarer til kravet om at gjerningspersonen må ha til hensikt å oppfordre til en terrorhandling:

«Dersom noen offentlig og direkte oppfordrer andre til å iverksette en terrorhandling, bør dette normalt være tilstrekkelig for å oppfylle skyldkravet og utløse straffbarhet. Det vil i ettertid kunne være krevende å føre bevis for en ytrings hensikt utover ytringens form og innhold og den sammenheng den ble frem satt.»

Utenriksdepartementet viser til at Sikkerhetsrådet i resolusjon 1624 (2005) ber medlemsstatene ved lov forby oppfordring til terrorhandlinger, uten ytterligere krav til hensikten med oppfordringen. Også *riksadvokaten* mener det er unødvendig med en kvalifisering utover at det gjelder oppfordring til iverksettelse av en terror- eller terrorrelatert handling, men bemerker at:

«Om dette likevel er ønskelig må det være bedre å ta inn at oppfordringen medfører fare for at handlingen blir begått, jf. formuleringen i artikkel 5 nr. 1 i konvensjonen.»

*PST* fremhever at det er behov for en praktisk bestemmelse som rammer terrorpropaganda:

«I høringsnotatet viser departementet til at strl. § 140 skal være retningsgivende for hva som skal anses som straffbar terroroppfordring. Straffeloven § 140 er ikke anvendt i en terror-sammenheng og *PST* er derfor usikker på om bestemmelsen i tilstrekkelig grad ivaretar samfunnets behov for å kunne strafforfølge oppfordring til terror. *PST* vil særlig vise til at terroroppfordring ofte finner sted som propagandering på mer generell basis. Straffeloven § 140 ble formulert under andre samfunnsforhold for å bekjempe de trusler som da eksisterte. I 1902 var oppvigling til straffbar handling i praksis begrenset til aviser og fysisk tilstedeværelse.»

*Utlendingsdirektoratet* ber departementet vurdere om begrepet «verver» i utkastet til straffansvar for rekruttering er for snevert, og om setningen bør omformuleres til «oppfordre eller rekrut-

tere noen til på egen hånd eller sammen med andre å begå en straffbar handling.»

*PST* ser positivt på at forslaget til bestemmelse om straff for opplæring omfatter metoder og teknikker for terror, men uttaler at:

«ordlyden «metoder og teknikker» og «brukes til dette» trekker i retning av at radikaliserings ikke omfattes. Terror er imidlertid, som påpekt av departementet, ikke bare en faktisk, men også en ideologisk handling. Graden av indoktrinering og motivasjon er vel så avgjørende for kapasiteten til å gjennomføre en terrorhandling som de operative kapabiliteter. Etter *PSTs* oppfatning bør derfor radikaliserings av den enkelte f.eks. motivering til jihadangrep i utlandet, med henblikk på å styrke den motivasjonsmessige kapabiliteten, også rammes av bestemmelsen.

*PST* har positiv kunnskap om at personer i Norge radikaliserer ungdom i det skjulte. En er videre kjent med at internasjonale størrelser kommer til Norge og direkte eller indirekte oppfordrer til terror overfor små, utvalgte grupper av personer. Skjult radikaliserings er vesentlig farligere enn offentlig terrorpropaganda, nettopp fordi radikaliseringsfasen er stadiet mellom introduksjon til voldelig ekstremisme ... og utøvelse av terror. En finner at kriminalisering av ideologisk rettet opplæring til terrorisme neppe er beskyttet av grunnleggende menneskerettigheter, og i ethvert tilfelle vil slik kriminalisering være nødvendig i et demokratisk samfunn.»

*Riksadvokaten* mener at det neppe er behov for noen kvalifisering utover at gjerningspersonen har gitt opplæring i bruk av metoder eller teknikker særlig egnet til terrorhandlinger, og foreslår å sløyfe vilkåret om at gjerningspersonen har forsett om at ferdighetene skal brukes til terrorformål.

#### 8.8.5.4 Departementets vurdering

Flere høringsinstanser har uttalt seg om forslaget til *straff for den som oppfordrer noen til å begå en terrorhandling*. En slik oppfordring vil regelmessig kunne anses som straffbar psykisk medvirkning eller forsøk på slik medvirkning. Dessuten foreslår departementet en generell bestemmelse om oppfordring til straffbare handlinger, jf. forslaget til § 183. Etter departementets syn vil gjerningsbeskrivelsen i denne bestemmelsen oppfylle forpliktelsen i Europarådets konvensjon artikkel 5. Når departementet likevel foreslår en egen bestemmelse til gjennomføring av konvensjonsforpliktelsen, jf. forslaget til § 136, er dette begrunnet i et ønske om å samle de terrorrelaterte lovbrud-

dene i dette kapitlet og fordi strafferammen bør være strengere.

Artikkel 5 reiser spørsmål om forholdet til ytringsfriheten, jf. EMK artikkel 10 (2) og Grunnloven § 100 annet ledd annet punktum. Bestemmelser om oppfordring til straffbare handlinger må tolkes i lys av ytringsfriheten.

Det nasjonale statsadvokatembetet advarer mot å legge for stor vekt på uttalelser fra Ytringsfrihetskommisjonen avgitt før 11. september 2001. Departementet vil ikke utelukke at endringer i trusselbildet kan få betydning for hvordan ytringsfriheten bør avveies mot andre hensyn. Det foreligger imidlertid ikke holdepunkter for at trusselbildet i Norge er endret på en måte som påvirker denne avveiningen, og kommisjonens uttalelser har gyldighet også i dag.

Etter artikkel 5 skal både direkte og indirekte oppfordring til terrorhandlinger rammes av straff. En indirekte oppfordring til å begå terrorhandlinger kan blant annet bestå i utbredelse av etnisk og religiøst hat, etterfølgende bifall av et terrorangrep og glorifisering av terrorister og terrororganisasjoner. Det går imidlertid frem av artikkel 12 at forpliktelsen må tolkes i lys av menneskerettigheter som for eksempel ytringsfrihet. Slik departementet ser det, er det ikke mulig å kriminalisere indirekte oppfordringer på generelt grunnlag uten at å trå ytringsfriheten for nær. På denne bakgrunn går departementet inn for å formulere bestemmelsen slik at den bare rammer oppfordring til *iverksettelsen* av terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. I hvilken grad også mer indirekte oppfordringer rammes av bestemmelsen, må avgjøres etter en konkret vurdering der ikke bare forpliktelsene etter artikkel 5, men også hensynet til ytringsfriheten trekkes inn.

Etter artikkel 5 er det et vilkår at ytringen skjer offentlig. Privat kommunikasjon faller utenfor. PST viser til at utenlandske personer kommer til Norge og oppfordrer til terror overfor små, utvalgte grupper av personer. PST anfører at skjult radikalisering er vesentlig farligere enn offentlig terrorpropaganda. Departementet støtter PST i at radikalisering og oppfordring til terrorhandlinger i private kretser kan være straffverdig. Til en viss grad vil dette være straffbart som medvirkning eller forsøk på medvirkning til terrorhandlinger. Departementet vil dessuten understreke at terskelen for når en ytring er offentlig ikke er høy, jf. straffeloven 2005 § 10 annet ledd:

«En handling er offentlig når den er foretatt i nærvær av et større antall personer, eller når den lett kunne iakttas og er iakttatt fra et offent-

lig sted. Består handlingen i fremsettelse av et budskap, er den også offentlig når budskapet er fremsatt på en måte som gjør det egnet til å nå et større antall personer.»

Budskapet kan gjøres tilgjengelig for offentligheten på ulike måter, eksempelvis gjennom trykt skrift og taler eller over internett. Å gå lenger enn dette i å sette straff for ytringer og påvirkning som finner sted i det private rom, vil etter departementets syn bryte for sterkt med ytringsfriheten. Reell ytringsfrihet forutsetter at den private sfære i stor grad er beskyttet mot reguleringer og inngrep fra det offentlige. Den offentlige samtale i et fritt samfunn springer ut fra og forutsetter en beskyttet privatsfære og den dannelsesprosessen en slik sfære åpner for. Prisen man betaler, er at private samtaler også kan lede til at personer i Norge påvirkes på en uheldig måte, slik PST påpeker, men dette er ikke grunn god nok til å utvide offentlige myndigheters inngrep og innsyn i den private sfære ut over det som allerede følger av straffeprosessuelle tvangsmidler som for eksempel kommunikasjonskontroll og romavlytting.

Etter artikkel 5 kreves det at gjerningspersonen har til hensikt å oppfordre til en terrorhandling. Departementet er enig med Utenriksdepartementet i at det vil kunne svekke straffebudets virkning dersom det skulle være påkrevd å føre bevis for en ytrings hensikt utover ytringens form, innhold og den sammenheng den ble fremsatt i. En forsettlig offentlig oppfordring til iverksettelsen av en terrorhandling bør være tilstrekkelig til å utløse straffbarhet, og departementet går derfor inn for å sløyfe kravet til hensikt. Dette samsvarer med forslaget til straffeloven 2005 § 183 og straffeloven 1902 § 140.

Forpliktelsen i Europarådets konvensjon artikkel 6 om å etablere *straff for rekruttering til terrorhandlinger*, vil delvis dekkes av straffeloven 2005 §§ 128 og 129, som viderefører straffeloven 1902 § 104 a i en noe endret form. Videre vil rekruttering til terrorisme kunne straffes etter medvirkningsansvaret, jf. straffeloven 2005 § 15. Forpliktelsene i artikkel 6 dekkes likevel ikke fullt ut av disse bestemmelsene, og departementet foreslår å gjennomføre forpliktelsen i en egen bestemmelse, jf. forslaget til § 136 bokstav b.

Artikkel 6 rammer både det å rekruttere noen til, alene eller sammen med andre, å begå terrorhandlinger og å rekruttere noen til å slutte seg til en gruppe for å bidra til at gruppen utfører slike handlinger. Det er ikke nødvendig å ta med begge straffalternativene i gjennomføringsbestemmelsen, ettersom første alternativ konsumerer det

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

annet: Den som bidrar til at en gruppe utfører terrorhandlinger, vil kunne straffes etter medvirkningsansvaret. På denne bakgrunn går departementet inn for å la bestemmelsen ramme den som rekrutterer noen til å begå eller medvirke til nærmere bestemte terrorhandlinger.

I sitt høringsinnspill omtaler PST radikalisering og ideologisk rettet opplæring til terrorhandlinger. En rekrutteringsprosess kan foregå over lang tid, og indoktrinering vil i særlige tilfeller kunne anses som rekruttering til terrorhandlinger. Forslaget til § 136 bokstav b er overtrådt i det personen har latt seg overtale til å utføre eller medvirke til en terrorhandling; det kreves ikke at en slik handling faktisk blir begått. For det tilfellet at personen ikke lar seg rekruttere, vil gjerningspersonen kunne straffes for forsøk på rekruttering.

Til Utlendingsdirektoratets forslag til omformulering av straffebudet, vil departementet understreke at en oppfordring til terrorhandlinger vil kunne straffes etter forslaget til § 136 bokstav a, mens rekruttering dekkes av bokstav b. Det kan riktignok være en flytende overgang mellom oppfordring og rekruttering, men overlappingen begrenses på grunn av vilkåret om at oppfordringen må ha vært fremsatt offentlig.

Den som *lærer bort metoder eller teknikker*, vil regelmessig kunne straffes for medvirkning til handlingen som opplæringen gir grunnlag for, jf.

straffeloven 2005 § 15. I tråd med tilnærmingen i terrorkapitlet for øvrig går departementet likevel inn for å gjennomføre forpliktelsen til å kriminalisere opplæring til terrorisme i en egen bestemmelse, jf. forslaget til § 136 bokstav c.

Artikkel 6 nevner en rekke ulike former for opplæring, herunder instruksjon i fremstilling eller bruk av sprengstoff eller skytevåpen. Det er imidlertid opplæringen – ikke de metoder som benyttes for å utføre terrorhandlingen – som er det sentrale. På denne bakgrunn går departementet inn for å sløyfe eksemplifiseringen i forslaget til § 136 bokstav c, og la bestemmelsen omfatte enhver form for opplæring i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å utføre terrorhandlinger.

Etter artikkel 6 er det en betingelse at gjerningspersonen vet at kunnskapen skal brukes til å begå en terrorhandling. Etter departementets syn er imidlertid slik opplæring straffverdig hvis gjerningspersonen har forsett med hensyn til bruken av kunnskapen, og bestemmelsen er utformet i tråd med dette. Departementet vil imidlertid ikke gå så langt som å sløyfe det ekstra skyldkravet, slik riksadvokaten går inn for. Straffansvaret favner nokså vidt, og den som gir opplæring i den tro at kunnskapen skal brukes til lovlige formål, bør ikke kunne straffes etter § 136 bokstav c.

## 9 Vern av offentlig myndighet og tilliten til den

### 9.1 Oversikt

Felles for bestemmelsene i dette kapitlet er at de verner offentlige interesser, og spesielt interessen i at den offentlige makt- og myndighetsutøvelse respekteres. I tillegg er det tatt inn bestemmelser som verner om innbyggernes tillit til at offentlig myndighet ikke misbrukes. Kapitlet svarer til Straffelovkommisjonens kapittel 19 om vern av offentlig myndighet og deler av kapittel 22 om vern av tillit, men det er gjort endringer både av materiell og språklig art.

Kapitlet avløser i hovedsak straffeloven 1902 kapittel 11 (Forbrydelser i den offentlige Tjeneste), kapittel 12 (Forbrydelser mod den offentlige Myndighed), kapittel 33 (Forseelser i den offentlige Tjeneste) og kapittel 34 (Forseelser mod den offentlige Myndighed), samt kapitlet om krenking av valgordningen fra straffeloven 1902 kapittel 10 (Forbrydelser med Hensyn til Udøvelsen af statsborgerlige Rettigheder).

### 9.2 Krenking av valgordningen

#### 9.2.1 Innledning – plasseringen av bestemmelsene

De lovbrudd som omhandles her er i *straffeloven 1902* regulert i et eget kapittel 10 om forbrytelser med hensyn til utøvelsen av statsborgerlige rettigheter. Mer populært uttrykt omhandler lovbruddene kjøp og salg av stemmer, uberettiget valgdelaktelse og forvanskning av valgresultatet.

*Straffelovkommisjonen* foreslår at straffebed som rammer slike handlinger skal tas inn i kapittel 18 (§§ 18–8 til 18–11) om vern av statsforfatningen og det politiske system, jf. delutredning VII side 282 (dvs. kapittel 17 i departementets lovforslag). Dette er i samsvar med løsningen i den danske straffeloven, jf. kapittel 13 §§ 116 og 117. Ingen av *høringsinstansene* har hatt synspunkter på spørsmålet.

Slik departementet ser det, kan reglene om valgfusk mv. enten som i straffeloven 1902 inntas i et eget kort kapittel, til slutt i kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet mv., eller i kapittel 19 om vern av offentlig myndighet.

Handlingene som straffes etter reglene om valgfusk mv. skiller seg fra dem som rammes av forslaget til kapittel 17. Handlinger som krenker valgordningen vil i stor grad rette seg mot alminnelige innbyggere, som ikke får utøve sine demokratiske rettigheter som forutsatt. På samme måte som et demokratisk styresett med høy rettsikkerhet er avhengig av et velfungerende og uavhengig rettsvesen hvor aktørene ikke utsettes for rettsstridig påvirkning, er et demokratisk styresett avhengig av at valg i offentlige anliggender er frie og at velgerne ikke utsettes for slik påvirkning. Reglene om motarbeiding av rettsvesenet har derfor slektskap med reglene om valgfusk mv. I tillegg er gjennomføring av valg offentlige anliggender, først og fremst valg til Storting, fylkesting og kommunestyre, utøving av offentlig myndighet som er regulert i lov og forskrift og betalt av det offentlige, jf. valgloven 28. juni 2002 nr. 57. Atferd som i dag er kriminalisert i straffelovens kapittel 10, er derfor i tillegg til å være et angrep på den enkeltes demokratiske rettigheter også et angrep på offentlig myndighetsutøving.

Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at bestemmelsene om rettsstridig påvirkning av valgresultater (valgfusk) bør plasseres i kapittel 19 om vern av offentlig myndighet. Dette samsvarer med plasseringen av de tilsvarende bestemmelsene i den svenske brottsbalken, der de er tatt inn i 17. kapittel, 8 og 9 §§.

#### 9.2.2 Gjeldende rett

Bestemmelsene i straffeloven 1902 kapittel 10 kommer til anvendelse på stemmegivning «i offentlig anliggender». Dette er for det første folkeavstemninger og stortingsvalg og sametingsvalg, samt valg til fylkesting og kommunestyre som reguleres av hhv. valgloven 28. juni 2002 nr. 57 og sameloven 12. juni 1987 nr. 56 kapittel 2. Men bestemmelsene omfatter også offentlig regulerte valg på mer begrensede områder, som for eksempel valg til menighetsrådet etter lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke kapittel 1 og 2. I tillegg kommer de til anvendelse på stemmegivning i disse forsamlingene eller kollegiale organene. Den som gjennom løfter om betaling eller andre forde-

ler søker å påvirke en stortingsrepresentant til å stemme i en bestemt retning, eller den kommune- styrerepresentant som tar seg betalt for å stemme for eller mot et forslag, kan straffes etter straffeloven 1902 henholdsvis §§ 105 og 106.

Alle bestemmelsene i kapittel 10 i straffeloven 1902 har skyldformen forsett.

Straffeloven 1902 § 105 rammer det å bruke trusler eller yte fordeler til noen for å få disse til å stemme i en bestemt retning eller å unnlate å stemme, eller med tilsvarende midler forøvrig påvirke deres opptreden i valget. Det siste tar sikte på tilfeller hvor en representant, mot sin egen oppfatning, kjøpes til å agitere for et visst syn.

Straffetrusselen retter seg mot å true, gi ytelser, love fordeler, gi løgnaktige forespeilinger eller på annen måte bruke utilbørlige midler. Det er et felleskrav at den måten vedkommende søker å oppnå innflytelse på, kan karakteriseres som utilbørlig – dvs. rettsstridig. Trusler vil regelmessig være utilbørlig, men den som «truer» med å legge ned sin virksomhet hvis det stemmes slik at en bestemt skattepolitikk får flertall, kan ikke straffes selv om de ansatte i virksomheten gjennom dette påvirkes til å stemme annerledes enn de opprinnelig hadde tenkt. En kobling mellom stemmegivning i en bestemt retning, og fordeler eller ytelser som velgeren ikke har krav på, vil også regelmessig være utilbørlig. Løgnaktige forespeilinger rammer ikke tradisjonelt «valgflask», men bare tilfeller hvor den som gir løftene allerede da vet at de ikke engang vil bli forsøkt gjennomført. Gjelder forespeilingene negative sider ved motstandernes politikk, kreves det på tilsvarende måte at påstandene er bevisst gale.

Gjennom formuleringen «søger at» er handlingen fullbyrdet allerede når trusselen eller fordelene er gitt eller lovet. Det er ikke noe krav om at mottakeren rent faktisk endrer sin stemmegivning eller avstår fra å stemme.

Strafferammen er hefte inntil tre år, eller under særlig formildende omstendigheter bot. Hefte er etter straffeloven 1902 § 15 jf. §§ 21–24 en lempeligere frihetsstraff, slik at to dagers hefte regnes for å svare til én dags fengsel. I praksis er hefte for lengst gått ut av bruk. Straffegjennomføringsloven 18. mai 2001 nr. 21 har ikke regler om gjennomføring av hefte, og i straffeloven 2005 er denne straffarten ikke videreført, se § 29.

Straffeloven 1902 § 106 retter seg mot det å stemme eller å gi tilsagn om å stemme på en viss måte eller å avstå fra å stemme som følge av at vedkommende har mottatt eller inngått avtale om en fordel. Forutsetningen er at gjerningspersonen forholder seg annerledes enn han eller hun ellers

ville ha gjort. Også for «stemmesalg» er handlingen fullbyrdet i og med inngåelsen av avtalen. Det er ikke nødvendig at den holdes.

Det anses mindre straffverdig å selge sin stemme enn å kjøpe en. Dette er ment å komme til uttrykk i strafferammen i § 106, som er bot eller fengsel inntil seks måneder.

Straffeloven 1902 § 107 første ledd rammer det å skaffe seg adgang til å stemme, til tross for at gjerningspersonen ikke har den retten, eller i alle fall ikke rett til å stemme der eller da.

Det første alternativet er ved usannferdig foregivende å skaffe seg rett for seg eller andre til å avgi stemme. Normalt vil det skje ved at det gis uriktige opplysninger om for eksempel om alder eller bosted. Også det å skaffe seg rett til å stemme i en annen krets rammes av straffebudet. Om noen ved en feil er manntallsført med rett til å stemme, og stemmer vitende om feilen, rammes også dette, jf. Rt. 1947 side 55.

Det andre alternativet er å tilsnike seg adgang til å stemme. Dette kan for eksempel skje ved at man får anledning til å stemme uten å bli kontrollert mot manntallet, og forholdet er i slike tilfeller straffbart selv om gjerningspersonen materielt sett hadde rett til å stemme. Det er også straffbart om en ved en feil ikke er blitt krysset av i manntallet slik at en får adgang til å stemme en gang til, og deretter benytter seg av denne adgang.

Etter første alternativ er handlingen fullbyrdet ved innføringen i manntallet. Etter det andre alternativet er det tilstrekkelig at gjerningspersonen rent faktisk har fått adgang til å stemme. Normalt vil det si at vedkommende har passert manntallskontrollen. Etter begge alternativer er forsøk straffbart.

Bestemmelsen i annet ledd er av en annen karakter. Her straffes den som på rettsstridig måte bevirker eller medvirker til at en stemmeberettiget rent faktisk ikke får stemt, stemmer annerledes enn tilsiktet eller avgir en ugyldig stemme. Alternativet tar sikte på tilfeller hvor for eksempel en blind, svaksynt eller ikke lesekyndig blir gitt en annen stemmeseddel enn den han ønsker, eller at noen forledes til å foreta endringer eller påtegninger på stemmeseddelen som gjør at den forkastes. Å bli hindret fra å stemme omfatter andre tilfeller enn psykisk påvirkning som er kriminalisert i straffeloven 1902 § 105. Det kan være at det gis opplysninger om at valglokalet er åpent til kl. 22.00 mens det faktisk stenger kl. 18.00, eller at gjerningspersonen sørger for at et kjøretøy som velgerne er avhengig av for å komme til valglokalet, ikke starter eller er tilgjengelig.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Både for overtredelse av første og annet ledd er strafferammen hefte i inntil tre år, eller under formildende omstendigheter bot.

Paragraf 108 i straffeloven 1902 gjør det straffbart å forvanske et valgutfall etter at stemmene er avgitt. Bestemmelsen kan overtres på ulike måter: Den egentlige forvanskning består i at det oppgis et stemmetall som ikke stemmer med underlagsmaterialet, enten fordi man bevisst oppgir tall som ikke samsvarer med optellingsresultatet, eller fordi det bevisst er telt feil. Også det å tilintetgjøre stemmesedler eller å unnlate å regne med noen av de avgitte stemmer, rammes av bestemmelsen.

Overtredelsen er fullbyrdet når for eksempel noen stemmer er tilintetgjort eller ikke er tatt med i optellingen. Det er ikke et krav at valgresultatet er blitt offentliggjort, og heller ikke at forvanskningen skal ha virket inn på det endelige utfallet av valget, for eksempel i form av en annerledes mandatfordeling.

Strafferammen i straffeloven 1902 § 108 er hefte inntil fire år.

### 9.2.3 Straffelovkommisjonens forslag og høringsinstansenes syn

*Straffelovkommisjonen* foreslår i delutredning VII side 286–88 at også den nye straffeloven skal inneholde bestemmelser om stemmekjøp og -salg, uberettiget valgdeltakelse og forvanskning av valgresultatet, men tar til orde for at virkeområdet for bestemmelsen på enkelte punkter bør begrenses.

Kommisjonen skisserer i § 18–8 en bestemmelse om utilbørlig påvirkning av stemmegivningen, som skal erstatte straffeloven 1902 § 105 og § 107 annet ledd. Den foreslår likevel at bestemmelsene bare skal komme til anvendelse på folkeavstemninger og valg som nevnt i valgloven 1. mars 1985 nr. 3 (se nå valgloven 28. juni 2002 nr. 57) og sameloven 12. juni 1987 nr. 56 kapittel 2. Det er videre kommisjonens oppfatning at den foreslåtte bestemmelsen heller ikke skal komme til anvendelse på stemmegivning i for eksempel Stortinget eller kommunestyret. Kommisjonen mener her at det er tilstrekkelig med reglene om korrupsjon og bestemmelsene om vold og trusler mot offentlige tjenestemenn mv.

Straffelovkommisjonen mener at bestemmelsen om utilbørlig påvirkning av stemmegivningen bør ha et fremskutt fullbyrdelsestidspunkt, fordi reglene om hemmelig valg innebærer at man nesten aldri vil ha kunnskap om hvordan det rent faktisk er stemt. Strafferammen foreslås satt til bot eller fengsel inntil 2 år.

I lovsykkissen § 18–9 foreslås bestemmelsen om stemmesalg opprettholdt, men med samme begrensning som nevnt ovenfor om hvilke valg den kommer til anvendelse på. Straffeloven 1902 § 106 rammer ikke medvirkeren. En viss utvidelse av straffansvaret følger av straffeloven 2005 § 15 som gjør medvirkning straffbart generelt, og kommisjonen gjør ikke unntak for medvirkningsansvaret i forhold til bestemmelsen om stemmesalg. Stemmesalg er mindre straffverdig enn «stemmekjøp», og kommisjonen foreslår at straffen bør være bot eller fengsel i det nedre sjiktet av strafferammene.

I § 18–10 foreslår kommisjonen en bestemmelse om uberettiget valgdeltakelse, som avløser deler av straffeloven 1902 § 107. Forslaget retter seg mot tre forhold: Å stemme uten å ha stemmerett, å stemme i en annens navn og å stemme flere ganger. Kommisjonen går ikke inn for at det skal være et selvstendig lovbrudd uberettiget å skaffe seg adgang til å stemme, men foreslår at en slik forberedelsehandling skal straffes etter reglene om dokumentfalsk eller datamanipulasjon. Også for overtredelse av § 18–10 foreslås det en lav strafferamme.

Straffeloven 1902 § 108 videreføres i det vesentlige i kommisjonens skisse til § 18–11 om forvanskning av valgresultatet. I kommisjonens forslag er anvendelsesområdet begrenset slik at det bare omfatter forvanskning som ikke følger av egen stemmegivning, jf. § 18–10, og alternativet at «avgitte stemmer ikke medregnes», er sløffet fordi dette rammes av hovedbestemmelsen om forvanskning. Strafferammen skal etter forslaget være bot eller fengsel inntil 3 år.

Ingen *høringsinstanser* har merknader til kommisjonens forslag til regler om valgfusk mv.

### 9.2.4 Departementets vurderinger

Departementet er enig med Straffelovkommisjonen i at regler om krenking av valgordningen bør reserveres for valg som er av sentral betydning for det demokratiske styre og myndighetsutøvelse på sentralt, regionalt og lokalt nivå.

Dette gjelder først og fremst valg til Stortinget og Sametinget, samt til fylkestingene og kommunestyrene.

I tillegg omfattes folkeavstemninger, som gjerne vil dreie seg om viktige og omstridte spørsmål hva enten avstemningen er landsomfattende eller lokal. Lovgivningen har ingen generelle regler om folkeavstemninger. Landsomfattende folkeavstemninger blir gjerne regulert av en egen lov, som for eksempel under avstemningene om Norges tilknytning til EF i 1972 og EU i 1994.

Lokale folkeavstemninger vil det være opp til den enkelte kommune å gjennomføre. Slike avstemninger gjennomføres gjerne samtidig med valg, og mest mulig i samsvar med valglovens regler. Enkelte kommuner har i tillegg i den senere tid begynt å forelegge innbyggerne saker til uttalelse via internett eller sms, for eksempel som meningsmålinger eller høringer. Slike tiltak er ikke å anse som (lokale) folkeavstemninger i straffelovens forstand.

I lovteksten er valg til Stortinget og Sametinget, samt til fylkestingene og kommunestyrene og folkeavstemninger karakterisert som «offentlige valg», se forslaget § 151 annet ledd. I tillegg til de særskilte reglene om «valgfuske», vil atferden kunne rammes av straffebestemmelser som retter seg mot misbruk av offentlig myndighet, trusler og tvang, korrupsjon, dokumentfalsk, manipulasjon av datainformasjon eller skadeverk.

For andre valg enn dem som omhandles i kapitlet om vern av offentlig myndighet og tilliten til den, er departementet enig med Straffelovkommissjonen i at det er tilstrekkelig å reagere med straff etter en eller flere av disse generelle bestemmelsene, eventuelt supplert med særlige ansvarsregler. Særlige ansvarsregler gjelder for eksempel ved avstemning i Stortinget, jf. lov 5. februar 1932 nr. 1 slik den lyder etter endringene ved lov 30. mars 2007 nr. 13 med egne straffebestemmelser for medlemmer av Statsrådet, Stortinget og Riksretten.

For øvrig går departementet inn for å videreføre kjernen i bestemmelsene i straffeloven 1902 kapittel 10. Prinsippene for kriminalisering som det er gjort rede for i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 88 flg., tilsier utvilsomt at utilbørlig å påvirke andres stemmegivning eller i ettertid å påvirke et valgresultat, bør være straffbart. Det vil være ødeleggende for demokratiet og tilliten til offentlige myndigheter, hvis man ikke er sikker på at valgresultatet gjenspeiler den reelle stemningen blant dem som har nyttet sin rett til å stemme. Det foreligger derfor et solid grunnlag for å kunne ta i bruk straff. Departementet går imidlertid inn for å endre bestemmelsen om stemmekjøp og utilbørlig stemmepåvirkning slik at det går klart frem at valgkamplofter og annen argumentasjon for å påvirke velgeratferden ikke rammes av straff, selv ikke når løftene fremstår som svært så urealistiske. Det bør ikke være en oppgave for strafferetten å reagere mot personer som forsøker å vinne et valg med «løgnaktige forespeilinger», sml. straffeloven 1902 § 105. Spørsmålet er behandlet i merknadene til § 151 første ledd.

Større rom for tvil om straffverdigheten kan være knyttet til den enkelte som «selger» sin stemme, eller avgir stemme uten å være berettiget til det. Som enkeltstående tilfeller vil slik atferd neppe kunne påvirke valgresultatet eller tilliten til valget. Når også slik virksomhet fortsatt skal være straffbar, er det særlig lagt vekt på to forhold: Hvis flere opptre med et felles forsett, for eksempel å skaffe seg adgang til å stemme til tross for at de ikke er berettiget til det, kan det rokke ved tilliten til valgresultatet. Selv om det normalt er vanskelig uberettiget å skaffe seg adgang til å stemme, er det ikke alltid tilfelle. Etter sameloven § 2–6 første ledd kan «alle som avgir erklæring om at de oppfatter seg selv som same, og som har eller har hatt forelder, besteforelder eller oldeforelder med samisk som hjemmespråk, ... kreve seg innført i sameanntallet.» Bestemmelsen er utformet så vidt for å kunne inkludere alle som hører til den samiske befolkningen, men den åpner også for et mulig misbruk som vanskelig kan motvirkes på annen måte enn ved å åpne for bruk av straff.

Også «salg» av stemmer kan ha et organisert preg, og i tillegg kan en strafftrussel mot stemmesalg gjøre det vanskeligere å kjøpe stemmer. Slik atferd er for øvrig straffbar både i Danmark (straffeloven § 117) og Sverige (Brottsbalken 17 kapittel 8 §). Departementets forslag er imidlertid utformet slik at forsøk på stemmesalg ikke vil være straffbart.

På denne bakgrunnen foreslår departementet bestemmelser i den nye straffeloven om utilbørlig stemmepåvirkning, stemmekjøp, stemmesalg, uberettiget valgdeltakelse og etterfølgende påvirkning av valgresultatet, jf. forslaget til hhv. §§ 151, 152, 153 og 154. Om enkelthetene vises til merknadene til de enkelte bestemmelsene.

De ulike formene for krenking av valgordningen varierer i skadepotensial og straffverdighet. Departementet slutter seg til kommisjonens forslag til strafferammer. Den strengeste på bot eller fengsel inntil 3 år skal gjelde for etterfølgende påvirkning av valgresultatet. Det er slike handlinger som kan ha størst skadevirkninger. Også på utilbørlig måte å påvirke stemmegivningen, for eksempel slik at et helt lokalsamfunn ikke får avgitt stemme, kan ha betydelige skadevirkninger. Dette skal etter forslaget kunne straffes med bot eller fengsel inntil 2 år.

Handlinger som består i skaffe seg uberettiget adgang til å stemme innebærer som regel at man også må føre en offentlig myndighet bak lyset eller på annen måte opptre fordekt, mens stemmesalget utelukkende krenker det samfunnsansvar en forventer at alle borgere tar. Departementet foreslår



at dette markeres i strafferammene ved at uberettiget valgdeltakelse kan straffes med bot eller fengsel inntil 1 år, og stemmesalg med bot eller fengsel inntil 6 måneder.

### 9.3 Vold mot og forulemping av offentlige tjenestemenn

#### 9.3.1 Gjeldende rett

Paragrafene 127, 128 og 326 i straffeloven 1902 har som formål å verne offentlige tjenestemenn under utøvingen av tjenestehandlinger.

Paragraf 127 retter seg mot den som «ved Vold» mot offentlige tjenestemenn «søger at formaa» den offentlige tjenestemannen til «at foretage eller undlade en Tjenestehandling eller hindre ham under en saadan».

Voldsbegrepet favner noe videre enn i § 228 (legemsfornærmelse), og omfatter enhver følbart fysisk innvirkning på en person, som for eksempel spyting og vannsprut. Motstand ved pågripelse kan også være vold. Handlingen må være rettet mot selve tjenestemannen, og må enten begås forut for eller under tjenestehandlingen. «Tjenestehandling» innebærer at det kun er handlinger som den offentlige tjenestemannen har kompetanse til å foreta som omfattes av bestemmelsen. Vold som begås for å hindre tjenestemannen i å begå ulovlige handlinger vil dermed ikke rammes av § 127.

Begrepet «offentlig tjenestemann» er ikke definert i loven, men det nærmere innholdet er utpenslet i rettspraksis. Utgangspunktet er at det omfatter personer som i kraft av valg eller ansettelse kan utøve offentlig myndighet på vegne av staten eller en kommune. Etter dagens rettstilstand er det ganske vide grenser for hvem som anses som offentlig tjenestemann, begrepet omfatter blant annet offentlige tjenestemenn som utøver funksjoner som også kan utøves av private, som for eksempel lærere (jf. Rt. 2002 side 1020) og leger (Rt. 2007 side 46). Paragrafens tredje ledd medfører at også togpersonal, militære vakter og enhver som på oppfordring eller pliktmessig gir en offentlig tjenestemann bistand, beskyttes av § 127 om offentlige tjenestemenn.

Skyldkravet er forsett. Av rettspraksis følger det at selv om volden følger av en impulshandling, må forsettet normalt anses å omfatte vilkårene for straffbarhet i § 127.

Uttrykket «søger» gjør et forsøk til et fullbyrdet lovbrudd, og oppstiller ikke krav om at gjerningspersonen hadde til hensikt å hindre tjenestehandlingen. Bestemmelsen har dermed ikke noe forsøksstadium. Medvirkning er straffbar.

Straffen er fengsel inntil 3 år, men inntil 5 år «naar han udfører Forbrydelsen i Forening med nogen anden».

Ved provokasjon fra tjenestemannens side er straffen etter annet ledd bot eller fengsel inntil ett år, og kan bortfalle helt under særdeles formildende omstendigheter.

Paragraf § 128 omhandler trusler mot en offentlig tjenestemann. Det sentrale i bestemmelsen er at gjerningspersonen ved sine trusler forsøker å påvirke tjenestemannen til urettmessig å utføre en tjenestehandling. Truende oppførsel overfor en tjenestemann for å oppnå et rettmessig krav faller dermed utenfor gjerningsbeskrivelsen i straffebudet. Denne sondringen kom på spissen i Rt. 2004 side 1464, hvor det ble lagt til grunn at tjenestehandlingen er urettmessig ikke bare når den er materielt uberettiget, men også når tjenestemannen foretar en handling som han ikke er saklig eller stedlig kompetent til å utføre.

Også etter denne bestemmelsen er skyldkravet forsett. Det som er sagt om «søger» i forhold til § 127 gjelder tilsvarende her, slik at lovbruddet er fullbyrdet allerede på forsøksstadiet.

Paragraf 326 retter seg mot den som forulemper eller hindrer en offentlig tjenestemann ved utføringen av sine tjenestehandlinger. De samme hensyn ligger til grunn for denne bestemmelsen som for §§ 127 og 128, men § 326 stiller ikke krav om at det må være utøvet vold eller trusler.

#### 9.3.2 Straffelovkommisjonens forslag

Kommisjonen går inn for å slå sammen straffeloven 1902 § 127 og trusseldelen i § 128 i ett straffebud. Det foreslås ingen endringer i hvilken atferd som kriminaliseres, og handlingen skal fortsatt anses som fullbyrdet på forsøksstadiet, jf. delutredning VII side 289–292.

Endringer i forhold til gjeldende rett følger derimot av forslaget om at færre persongrupper skal omfattes. Offentlig tjenestemann defineres av kommisjonen slik at offentlige ansatte som utøver funksjoner som også kan foretas av private, ikke lenger blir vernet. Særbestemmelsen om militære vakter og personer som bistår offentlig tjenestemann foreslås opprettholdt. Kommisjonen foreslår også at tjenestemenn ved Den internasjonale straffedomstol i bestemmelsen likestilles med norske offentlige tjenestemenn, jf. lov 15. juni 2001 nr. 65 om gjennomføring i norsk rett av Den internasjonale straffedomstols vedtekter 17. juli 1998 (Roma-vedtektene) § 12 annet ledd.

Kommisjonen går inn for å sette strafferammen til bot eller fengsel inntil 3 år. Regelen om en høy-

ere strafferamme når handlingen er foretatt i forening med andre (§ 127 første ledd) og en lavere strafferamme ved «provokasjon» og eventuelt bortfall av straff ved særdeles formildende omstendigheter, foreslås ikke opprettholdt.

Straffelovkommisjonen foreslår videre å ta inn en bestemmelse som i hovedsak svarer til straffeloven § 326. I straffeloven § 326 nr. 1 er imidlertid forsøk likestilt med fullbyrdet lovbrudd, og kommisjonen foreslår at denne særregelen oppheves, se utredningen side 214–215 og side 292 med videre henvisninger.

### 9.3.3 Høringsinstansenes syn

I høringen om delutredning VII har kun *Advokatforeningen* uttalt seg om det strafferettslige vernet av offentlige tjenestemenn. Advokatforeningen mener det er behov for at offentlige tjenestemenn gis et særskilt vern, men legger til:

«Det er viktig at dette begrepet defineres og det bør framgå at en offentlig ansatt ikke betraktes som offentlig tjenestemann når vedkommende utøver funksjoner som også kan utøves av private og vedkommende ikke har større kompetanse enn det en privat ansatt har.»

I høringen om delutredning V fremhevet mange instanser behovet for at offentlige tjenestemenn gis et særskilt vern, og den tidligere kommisjonen ba i høringsnotat 16. desember 1994 om høringsinstansenes syn på hvilken strafferettslig særstilling offentlige tjenestemenn bør ha. De fleste høringsinstansene ga da støtte til kommisjonens forslag om å innta en legaldefinisjon (og la dermed implisitt til grunn at offentlige tjenestemenn bør nyte et særskilt vern), se delutredning V side 179–180 og delutredning VII side 290–291 hvor de viktigste synspunktene i høringen om delutredning V er gjengitt.

### 9.3.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med Straffelovkommisjonen og de fleste av høringsinstansene i at offentlige tjenestemenn bør ha et særskilt vern når de utfører tjenestehandlinger. Riktignok kan krenkelsen av personen forfølges etter andre straffebud, men det siktemål at offentlig myndighetsutøving ikke skal hindres, ivaretas bare gjennom de foreslåtte bestemmelsene. Departementet foreslår å slå sammen straffeloven 1902 §§ 127 (om vold mot offentlig tjenestemann) og 128 (om trusler mot offentlig tjenestemann) og videreføre disse med

noen mindre endringer i straffeloven 2005, jf. forslaget til § 155.

I dagens rettstilstand er det en vesensforskjell på §§ 127 og 128 som ikke vil videreføres i ny straffelov. Mens det etter § 127 er tilstrekkelig at volden utøves for å påvirke eller hindre en tjenestehandling (uavhengig av om den er rettmessig eller urettmessig) er det sentrale ved § 128 at gjerningspersonen ved sine trusler forsøker å påvirke tjenestemannen til urettmessig å utføre en tjenestehandling. I Ot.prp. nr. 24 (1898–99) Ang. Udfærdigelse af en almindelig borgerlig Straffelov mv. heter det i merknadene til § 128 på side 25:

«Da denne Bestemmelse alene omfatter Forsøg paa ved Trusler eller Bestikkelser at fremkalde en uretmæssig Optræden af vedkommende offentlige Tjenestemand, vil Forholdet, hvor nogen ved Trusler søger opnaaet eller hindret en retmæssig Tjenestehandling, blive å bedømme som Forsøg paa Forbrydelse mod § 222.»

Denne forskjellen kan etter departementets syn ikke begrunnes med forskjeller i straffverdigheit, og videreføres ikke i forslaget til ny straffelov. Å true en offentlig tjenestemann til å utføre tjenester gjerningsmannen i utgangspunktet har krav på, men som man av ulike grunner ikke kan få akkurat på det aktuelle tidspunktet, er også et straffverdig anslag mot offentlig myndighetsutøving, og dette bør gjenspeiles i loven.

I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 161 slutter departementet seg til kommisjonens synspunkter om at det ikke er hensiktsmessig eller behov for å innta en legaldefinisjon av begrepet «offentlig tjenestemann» i de alminnelige bestemmelsene. Departementet mener imidlertid at det i selve straffebudene her bør gis en definisjon som bestemmer rekkevidden av begrepet «offentlig tjenestemann». Det er i dag uklart hvordan grensen trekkes, og for rettsanvenderne oppstår det regelmessig spørsmål om rekkevidden av begrepet, jf. for eksempel Rt. 1983 side 868, Rt. 1997 side 1938, Rt. 1999 side 240, Rt. 2002 side 1020 og Rt. 2004 side 29.

En definisjon av begrepet kan lette den praktiske anvendelsen av bestemmelsene. Når det gjelder spørsmålet om den nærmere utformingen av definisjonen, har kommisjonen og høringsinstansene reist spørsmål om det er rett og rimelig at alle offentlige tjenestemenn settes i en strafferettslig særstilling. Dette kommer særlig på spissen i de tilfellene offentlige tjenestemenn utøver funksjoner som også kan utøves av private, og hvor de ikke har større kompetanse enn det en privat ansatt har.

Både forarbeidene til bestemmelsen, rettspraksis og juridisk teori trekker i dag vide grenser for hvem som anses som en offentlig tjenestemann.

Allerede før straffeloven 1902 var det uklart hvordan grensen skulle trekkes for begrepet «offentlig tjenestemann». Straffelovkommisjonen som forberedte straffeloven 1902 vurderte å foreslå en definisjon i loven, men fant oppgaven vanskelig, og antok at en legaldefinisjon ikke ville gi noen fullstendig klarhet. At offentlige tjenestemenn som utøver funksjoner som private også kan utføre, rammes av bestemmelsen, følger av uttalelsene i Kommisjonens innstilling fra 1896 side 11.

Spørsmålet om vernet av offentlige tjenestemenn bør innskrenkes, må ses i lys av samfunnsutviklingen for øvrig, se delutredning V side 64, og i lys av formålet med bestemmelsene. I dagens samfunn er mange funksjoner som tidligere ble utøvet av offentlige tjenestemenn, tillagt private. Deler av den offentlige sektor har blitt privatisert. Det vil være uheldig dersom personer som innehar samme kompetanse, og utøver de samme funksjoner, har et ulikt strafferettslig vern avhengig av om de er ansatt i en offentlig eller privat virksomhet. Dette taler for å ta i bruk en snevrere definisjon enn i dag. Departementet er videre enig med riksadvokaten under høringen av delutredning V i at behovet for vern neppe generelt er større for offentlig ansatte enn for andre yrkesutøvere, med mindre det utøves offentlig myndighet. Formålet med bestemmelsen er å ivareta offentlige interesser, ikke å verne enkeltindivider. Krenkelser av individet er vernet av andre bestemmelser.

Departementet slutter seg på denne bakgrunnen til Straffelovkommisjonens forslag om å gi den nye bestemmelsen en snevrere rekkevidde, slik at den begrenses til å ramme tjenestemenn som utøver offentlig myndighet. Offentlige tjenestemenn som utøver funksjoner som også kan utøves av private, vil ikke omfattes av bestemmelsen. Departementet er videre enig med kommisjonen i at det ikke er noe krav at vedkommende utøver slik myndighet når hendelsen finner sted, dersom vedkommende i kraft av sin stilling har slik kompetanse, jf. delutredning VII side 290. Om den nærmere avgrensningen av begrepet offentlig tjenestemann vises det til merknadene til § 155.

Departementets forslag medfører i utgangspunktet at enkelte yrkesgrupper som i dag gis et særskilt vern etter straffeloven 1902 §§ 127 og 128, ikke får det etter de nye reglene. Departementet ser imidlertid at det kan være et visst behov for et særskilt vern for enkelte yrkesgrupper som er særskilt utsatt for vold eller trusler, som for eksempel ansatte innen offentlig persontransport, lærere og

helsepersonell. Slike og andre yrkesgrupper har en utstrakt kontakt med publikum som ledd i at de yter nødvendige tjenester i samfunnet, og kan ha behov for et særskilt vern, uavhengig av om de er ansatt i privat eller offentlig virksomhet.

Departementet vil derfor foreslå at de yrkesgruppene som i dag er vernet av straffeloven 1902 §§ 127 og 128, men som faller utenom lovforslaget til § 155, gis et bedre vern enn det som vil følge av de fremtidige alminnelige bestemmelsene om trusler og legemskrenkelser. For det første kan det tas hensyn til det særskilte behovet for et strafferettslig vern i straffutmålingen innenfor de strafferammene som er satt i de alminnelige bestemmelsene. Det følger av departementets forslag til § 77 h at vold eller trusler mot personer som er særlig utsatt for dette skal vektlegges i skjerpene retning i straffutmålingen. Strafferammene i de aktuelle straffebudene er så vide at de gir gode muligheter til fortsatt å idømme tilstrekkelig strenge straffer for handlinger som retter seg mot personer som etter forslaget ikke lenger skal anses som offentlige tjenestemenn etter straffelovens definisjon, men som har et særskilt behov for et strafferettslig vern.

Etter departementets vurdering gir dette imidlertid intet fullgodt vern for de aktuelle utsatte yrkesgruppene, idet blant annet voldsbegrepet er noe videre i lovforslaget § 155 enn i de alminnelige bestemmelsene om legemskrenkelser samt at det er ulikheter i strafferammene. Departementet ser særlig to alternative måter å oppnå et tilstrekkelig vern for disse yrkesgruppene på.

En løsning er å lovfeste at det skal være et moment i vurderingen av om en legemskrenkelse eller trussel er grov, at handlingen er rettet mot en særlig utsatt yrkesgruppe. På den måten blir ikke forholdet bare et skjerpene moment innenfor den gjeldende strafferamme etter lovforslaget § 77 bokstav h, men kan også lede til at det skal gjelde en strengere strafferamme. Dette vil imidlertid ikke avhjelpe ulikhetene i terskelen for hva som anses som «vold». Alternativt vil det kunne gis særskilte straffebud for de aktuelle utsatte yrkesgruppene, både i forhold til trusler og legemskrenkelser, som ikke bare opprettholder den særskilt strenge strafferammen, men også viderefører en lavere terskel for hva som skal anses som straffbar vold. Departementet vil komme tilbake til valg av løsning i den andre proposisjonen om straffelovens spesielle del. Avgjørende for valg av løsning vil være hvilket reelt behov for et særskilt vern som den enkelte yrkesgruppe vil ha.

Departementet er videre enig med kommisjonen i at straffeloven 1902 § 127 første ledd annet

punktum som skjerper straffen dersom forbrytelsen er begått i forening, ikke bør videreføres. Straffskjerpelsen kan ivaretas innenfor den ordinære strafferammen, jf. også forslaget til § 77 bokstav e, hvor det fremgår at det i straffutmålingen – i skjerpende retning – særlig skal legges vekt på om lovbruddet er ledd i en planlagt eller organisert virksomhet. Det følger dessuten av straffeloven 2005 § 79 bokstav c at det er adgang til å heve maksimumsstraffen ved organisert kriminell virksomhet.

I likhet med kommisjonen mener departementet at straffeloven 1902 § 127 annet ledd første punktum (om at det kan anvendes bot dersom tjenestemannen ved «utilbørlig forhold» har gitt anledning til forbrytelsen, og at straff kan bortfalle helt under særdeles formildende omstendigheter) ikke bør videreføres. Departementet foreslår som kommisjonen at strafferammen settes til bot eller fengsel inntil 3 år, slik at det vil være opp til retten i hvert enkelt tilfelle å bestemme hvilken reaksjon som skal fastsettes. Heller ikke § 127 annet ledd annet punktum, om at straff helt kan bortfalle ved særdeles formildende omstendigheter bør videreføres, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 109–110.

Departementet deler også kommisjonens syn om at Kongens fullmakt bør omfatte det å la straffebudet få anvendelse på handlinger mot tjenestemenn i internasjonale organisasjoner som Norge er eller måtte bli medlem av. Det er gode grunner for å verne denne formen for offentlig myndighetsutøvelse, jf. forslaget til § 155 fjerde ledd.

Departementet slutter seg til forslaget om at § 12 annet ledd i lov 15. juni 2001 nr. 65 om gjenomføring i norsk rett av Den internasjonale straffedomstols vedtekter 17. juli 1998 (Roma-vedtekene) innarbeides i § 155, se tredje ledd.

For atferd som består i å hindre eller forulempe en offentlig tjenestemann på annen måte, foreslår departementet en bestemmelse som i hovedsak svarer til straffeloven 1902 § 326. Bestemmelsen har stor betydning i praksis, og det er behov for et straffebud som verner om de offentlige interesser og utføringen av tjenestehandlinger også i de tilfellene tjenestemannen ikke utsettes for vold eller trusler, jf. forslaget til § 156.

Straffeloven av 1902 § 326 bruker formuleringen «den *lovlige* Udførelse af Tjenesten». Vilkåret lovlig har vist seg å reise vanskelige spørsmål i praksis, og Høyesterett har ikke sett seg strengt bundet av lovens ord. Ikke enhver kompetanseoverskridelse gjør forulempingen straffri. Slik bør det fortsatt være, men departementet ser det ikke som nødvendig å si det uttrykkelig i loven.

Ordet lovlig er tatt ut av forslaget til § 156, men dette skal ikke medføre noen realitetsendring. Det

avgjørende for rekkevidden av bestemmelsen er om tjenestemannen utfører en tjenestehandling, og det er hjemmelsgrunnlaget som er avgjørende. Dersom tjenestemannen utfører en ulovlig tjenestehandling, befinner han seg gjerne helt utenfor hjemmelsgrunnlaget (og det kan dermed ikke kalles en «tjenestehandling»). En eventuell kompetanseoverskridelse må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Som i dag vil bestemmelsen få anvendelse også ved kompetanseoverskridelser fra tjenestemannen, så lenge det ikke dreier seg om noe «klart overgrep». Den redaksjonelle endringen som består i at ordet «lovlig» er fjernet fra teksten, vil også gi bedre samsvar mellom ordlyden i § 155 og § 156.

Departementet slutter seg til kommisjonens syn om at forsøk på å hindre en offentlig tjenestemann ikke bør straffes, noe som vil innebære en avkriminalisering. Dette er i samsvar med departementets standpunkt i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 100–101 og § 16 med videre henvisninger, hvor strafferammen for når forsøk er straffbart er satt til 1 år. Å forsøke å hindre en tjenestehandling har neppe like stort skadepotensial som når en tjenestehandling faktisk hindres, og kriminalisering kan heller ikke sees å være nødvendig for å sikre en effektiv håndheving. Kriminaliseringsprinsippene slik de er kommet til uttrykk i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 7 taler for å avkriminalisere forsøk. I praksis vil endringen neppe få vesentlige konsekvenser. Gjerningsbeskrivelsen «å hindre» en tjenestehandling omfatter hindringer av enhver art (både psykiske og fysiske) og gir bestemmelsen et bredt virkefelt selv om forsøk ikke lenger vil være straffbart.

## 9.4 Motarbeiding av rettsvesenet

### 9.4.1 Innledning

Straffeloven 1902 § 132 a ble tilføyd ved lov 28. juli 2000 nr. 73 og er senere endret flere ganger, senest ved lov 30. juni 2006 nr. 53 da Gjenopptakelseskommisjonen ble føyd til på listen over organer som omfattes av bestemmelsen. Bestemmelsen videreføres i det vesentlige i forslaget til § 157, med noen mindre endringer. Forsettlig grov motarbeiding av rettsvesenet og grovt uaktsom motarbeiding inn tas som nye selvstendige straffebud, jf. forslaget til hhv. §§ 158 og 159. I tillegg innføres det minste straff for særlig grov motarbeiding av rettsvesenet.

### 9.4.2 Gjeldende rett

Straffebudet i § 132 a i straffeloven 1902 retter seg for det første mot den som ved vold, trusler, skade-

verk eller annen rettsstridig atferd overfor en aktør i rettsvesenet eller noen av hans nærmeste, opptrer slik at det er egnet til å påvirke aktøren til å foreta eller unnlate en handling, et arbeid eller en tjeneste i forbindelse med en straffesak eller en sivil sak. For det andre retter straffebudet seg mot den som ved en rettsstridig handling gjengjelder en handling, et arbeid eller en tjeneste som aktøren har utført i forbindelse med en straffesak eller en sivil sak. Straffebudet definerer selv hva som skal regnes som aktør i rettsvesenet, se annet ledd. Høyesterett har tolket straffebudet slik at bestemmelsen også omfatter trusler som er fremsatt før den fornærmede har rukket å ta stilling til om han aktet å anmelde et forhold, jf. Rt. 2005 side 1557.

Skyldkravet etter bestemmelsen er forsett og grov uaktsomhet. Hensikten med å gjøre grov uaktsomhet til skyldkrav er først og fremst å fange opp tilfeller av såkalt skjult forsett, dvs. tilfeller der man ikke kan bevise forsett, men der det er grunn til å tro at gjerningspersonen har handlet forsettlig. Medvirkning og forsøk er straffbart. Straffen for forsettlige og grovt uaktsomme overtredelser er fengsel inntil 5 år, men kan under særdeles skjerpende omstendigheter forhøyes til 10 år. Straffeloven § 132 a tredje ledd definerer hva som særlig utgjør slike skjerpende omstendigheter.

#### 9.4.3 Straffelovkommisjonens forslag

Straffelovkommisjonen foreslår at det inntas en bestemmelse som svarer til § 132 a første, annet og femte ledd, jf. delutredning VII side 292. Ifølge kommisjonen bør grovt uaktsom overtredelse utgjøre et eget ledd i bestemmelsen. Straffelovkommisjonen mener også at strafferammen bør være markert lavere for grovt uaktsomme overtredelser enn for forsettlige. Kommisjonen ser ikke behov for å videreføre straffeloven § 132 a fjerde ledd om forhøyd strafferamme ved særdeles skjerpende omstendigheter.

#### 9.4.4 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om denne bestemmelsen. *Politiets Fellesforbund* har imidlertid uttalt seg om minstestrafte, og foreslår at det innføres minstestrafte av varierende lengde for grove angrep på rettsvesenet.

#### 9.4.5 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til kommisjonens forslag om i det vesentlige å videreføre § 132 a første, annet og femte ledd, jf. forslaget til § 157. I samsvar

med Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 58–59 videreføres ikke gjeldende fjerde ledd i sin nåværende form. Departementet mener imidlertid det er naturlig og hensiktsmessig å gradere straffebudet etter alvorlighet, og går derfor inn for en egen bestemmelse om forsettlig grov motarbeiding av rettsvesenet, jf. forslaget til § 158. Dette er nødvendig for å følge opp departementets forslag om minstestrafte for «særlig grov motarbeiding av rettsvesenet», se nedenfor, og bestemmelsen vil på mange måter erstatte eksisterende fjerde ledd.

I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) går departementet inn for minstestrafte for særlig grov motarbeiding av rettsvesenet. Bakgrunnen for dette går frem av proposisjonen side 139–140. Det er særlig lagt vekt på at slike lovbrudd er spesielt straffverdige. Om den nærmere grensedragningen for når minstestrafte bør komme til anvendelse, se forslaget til § 158 annet ledd med merknader.

Departementet er enig med kommisjonen i at grovt uaktsom motarbeiding av rettsvesenet fortsatt bør være straffbar, jf. forslaget til § 159, men at det bør være lavere straffe for overtredelser av denne bestemmelsen. Det vises til departementets generelle vurdering av hvilke faktorer som bør vektlegges ved fastsettingen av de alminnelige strafferammene, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 130, hvor blant annet graden av skyld skal være retningssivende. Departementet har videre lagt vekt på ulempene med urealistisk høye strafferammer, jf. proposisjonen side 127. Innføringen av skjerpende siderammer gjør også at behovet for å ha en strafferamme på 5 år blir mindre, se blant annet side 128 i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). I dag gjelder strafferammen på 5 år for uaktsomme overtredelser også når det foreligger særdeles skjerpende omstendigheter. På denne bakgrunnen foreslår departementet at strafferammen for grovt uaktsomme overtredelser reduseres til fengsel inntil 3 år.

En egen medvirkningsbestemmelse er overflødig ved siden av straffeloven 2005 § 15.

## 9.5 Påvirkning av bevis og unndragning fra strafforfølgning

### 9.5.1 Gjeldende rett

Straffeloven 1902 § 132 rammer motarbeiding av offentlig undersøkelse mv. Første ledd gjelder bevisforspillelse i forskjellige former, mens annet ledd omfatter unndragelse fra strafforfølgning.

Den straffbare handlingen etter første ledd er å tilintetgjøre, bringe til side (fjerne) eller forvanske gjenstander av bevismessig betydning, eller på

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

annen måte å utslette spor. De bevis som forspilles, må være av betydning for en igangsatt eller fremtidig offentlig undersøkelse av en straffbar handling. Annet ledd rammer å medvirke til at noen søker å unndra seg fra forfølgning eller straff for en straffbar handling ved å flykte, skjule seg eller oppgi uriktig identitet. Forbudet mot unndragelse fra forfølgning gjelder både før og etter at det foreligger en rettskraftig avgjørelse.

Tredje ledd gir straffrihet for den som forfølgningen gjelder og vedkommendes nærmeste.

### 9.5.2 Straffelovkommisjonens forslag og høringen

*Kommisjonen* foreslår å ta inn en bestemmelse som i hovedsak svarer til straffeloven § 132 med visse endringer, se delutredning VII side 292–293. Etter kommisjonens oppfatning bør første ledd også omfatte bevisfabrikasjon, og ikke bare bevisforspillelse. Kommisjonen foreslår også å endre hensiktskravet til forsett.

Videre foreslår kommisjonen at annet ledd om straffunndragelse bare skal ramme medvirkning til at noen unndrar seg pågripelse, varetekt eller annen forfølgning på etterforskningsstadiet. Bistand til rømming og unndragelse fra idømt straff etter rettskraftig avgjørelse vil rammes av en annen bestemmelse (se kommisjonens forslag til § 19–5 i utredningen side 293).

Straffeloven 1902 § 132 tredje ledd fritar gjerningspersonen og vedkommendes nærstående fra straff. Kommisjonen mener at det fortsatt bør være straffritt for gjerningspersonen å forspille bevis og å unndra seg selv fra forfølgning for et straffbart forhold som vedkommende er mistenkt for. Kommisjonen foreslår derimot en bestemmelse om at innsatte ikke straffritt kan unndra seg gjennomføringen av *idømt fengselsstraff*, jf. straffegjennomføringsloven 18. mai 2001 nr. 21 § 40 sjuende ledd og kommisjonens skisse til § 19–5. Kommisjonen mener videre at ødeleggelse eller fabrikasjon av bevis ikke bør være straffritt for den siktedes nærmeste, men at straffritaksregelen for straffunndragelse videreføres.

Ingen *høringsinstanser* har uttalt seg om forslaget.

### 9.5.3 Departementets vurderinger

Departementet er enig med kommisjonen i at det er behov for å videreføre hovedinnholdet i straffeloven 1902 § 132, og høringen har ikke gitt grunnlag for å innta et annet syn. Det reiser seg imidler-

tid flere spørsmål om utformingen av forslaget til § 160.

I vurderingen av hvordan den nye bestemmelsen skal utformes, er det først behov for å klargjøre grenseflaten mot straffeloven § 1902 §§ 168 og 182, som også rammer ulike former for bevisforspilling og bevisforvanskning.

Paragraf 168 gjelder forvanskning eller bortryddelse av bevis eller tilveiebringelse av falsk bevis hvor gjerningspersonen søker å pådra en annen en siktelse eller tiltale for en straffbar handling, mens §§ 182–185 har bestemmelser om dokumentfalsk. Det er i rettspraksis slått fast at straffrihetsgrunnen i § 132 tredje ledd for gjerningspersonen selv ikke er utslag av et alminnelig prinsipp. Dette betyr at det ikke fritar for straff om gjerningsmannen begår dokumentfalsk for å redde seg selv eller sine nærmeste fra å bli ilagt eller å måtte sone straff, jf. Rt. 1949 side 142.

Straffelovkommisjonen foreslår at bestemmelsen om bevisforspillelse også bør omfatte bevisfabrikasjon. Det vises til at planting av falske bevis er straffbart etter straffeloven kapittel 15 om falsk forklaring og kapittel 16 om falsk anklage. Departementet er enig med kommisjonen i at det vil skape bedre saklig sammenheng i regelverket å regulere fabrikasjon og planting av bevis sammen med bevisforspillelse. Det er i dag uklare og glidende grenser for hva som omfattes av forvanskning og hva som er å forfalske eller plante falske bevis.

Kommisjonens endringsforslag vil innebære en begrenset nykriminalisering som ikke er nærmere behandlet av kommisjonen. Planting av falske bevis kan rammes av straffeloven 1902 § 168 dersom gjerningsmannen *søker å pådra en annen en siktelse*. Å plante falske bevis for å unndra noen fra offentligrettslig forfølgning, uten samtidig å søke å pådra noen annen en siktelse, er ikke straffbart etter § 168. Ettersom slik atferd i dag heller ikke kan straffes etter § 132 (et bevis må foreligge før det kan forspilles) vil endringen som foreslås av kommisjonen medføre en viss nykriminalisering. Dette vil imidlertid ha en forholdsvis begrenset praktisk betydning, for som nevnt er det en glidende og uklar overgang mellom det å «forvanske» bevis eller på annen måte utslette «gjerningsens spor» (som rammes av § 132 i dag) og det å plante falske bevis (som ikke rammes). Endringen medfører ingen nykriminalisering i de tilfellene som kanskje er mest praktiske, nemlig at noen planter falske bevis for å motarbeide en offentlig undersøkelse ved å forsøke å pådra noen annen skyld. Slik atferd rammes av straffeloven 1902 § 168. Forslaget innebærer heller ingen endring når det gjelder dokumentbevis, som står i en sær-

stilling. I medhold av straffeloven 1902 §§ 182–185 er det straffbart å benytte et forfalsket dokument i rettsstridig hensikt – også for gjerningspersonen selv. I de tilfeller hvor det fabrikeres bevis for å skape et alibi for en mistenkt, vil imidlertid forslaget innebære en nykriminalisering. Departementet mener at en slik nykriminalisering er hensiktsmessig. Å forfalske eller plante falske bevis vil, akkurat som «bevisforspillelse», gjøre det vanskeligere å oppklare en sak, og er like straffverdig som å fjerne eller tilintetgjøre sporene etter en straffbar handling. På denne bakgrunn støtter departementet kommisjonens forslag om å la bestemmelsen omfatte bevisfabrikasjon.

Straffeloven 1902 § 132 tredje ledd fritar den siktede selv for straff for bevisforspilling og straffundragelse. Departementet mener dette prinsippet bør videreføres i ny straffelov. Å belegge slike handlinger med straff vil neppe kunne styre gjerningspersonens atferd. Preventive formål gjør det derfor ikke nødvendig å ty til straff. Dersom gjerningspersonens bevisforspillelse belegges med straff, vil det i tillegg kunne oppstå konflikt med andre straffebud som kriminaliserer selve besittelsen og oppbevaringen av det ulovlige materialet, som for eksempel straffeloven 1902 § 204 a om besittelse av barnepornografi og § 162 om oppbevaring narkotika. Det vil skape disharmoni i regelverket dersom gjerningspersonen straffes for å kvitte seg med materiale/gjenstander det i utgangspunktet er straffbart å besitte og oppbevare. En videreføring av straffritaksbestemmelsen vil også være i overensstemmelse med tanken om at det vanligvis ikke skal være straffbart å unndra seg selv fra strafforfølgning.

Utvidelsen av området for det straffbare til å gjelde bevisfabrikasjon og planting av falske bevis vil også medføre utvidet straffrihet for gjerningspersonen etter tredje ledd. En slik endring er i tråd med formålet om at gjerningsmannen ikke skal kunne straffes for å unndra seg selv fra strafforfølgning.

Straffritaksregelen i lovforslaget § 160 tredje ledd første punktum gir ikke noe generelt unntak fra straffansvar for ellers straffbare handlinger som gjerningspersonen begår for å unndra seg strafforfølgning. Både straffeloven 1902 §§ 168 og 182 og de tilsvarende bestemmelsene i straffeloven 2005 vil gjelde på vanlig måte, slik at gjerningspersonen kan straffes dersom han for eksempel planter falske bevis for å pådra en annen en siktelse – eller begår dokumentfalsk for å redde seg selv fra strafforfølgning.

Departementet slutter seg til kommisjonens forslag om å oppheve regelen om straffrihet for

nærstående som ødelegger eller fabrikerer bevis, se tredje ledd forutsetningsvis. Hovedregelen er at bevisforspillelse er straffbart, og departementet kan ikke se avgjørende grunner for at gjerningsmannens nærmeste skal være unntatt fra denne regelen. Det gjør seg gjeldende andre hensyn når de nærmeste forspiller bevis enn når de avgir falsk forklaring. Det moralske dilemmaet er mer fremtredende for en som skal forklare seg når vedkommende ikke kan forklare sannheten uten å utsette noen av sine nærmeste for straff eller tap av sosial omdømme. Noen tilsvarende tvangssituasjon foreligger ikke ved bevisforvanskning. Bevisene er dessuten det viktigste grunnlaget for å få oppklart lovbrudd og for å kunne treffe en riktig avgjørelse. Å ødelegge eller endre bevis kan medføre at etterforskningen blir vesentlig vanskeligere, og i verste fall at lovbruddet aldri oppklares. Slike handlinger er i høy grad straffverdige.

Departementet er på den annen side enig med kommisjonen i at de nærmeste bør kunne fritas for straff dersom de unndrar gjerningsmannen strafforfølgning under flukt eller ved å holde ham skjult, jf. tredje ledd annet punktum. Etter departementets syn vil dette neppe ha like stor innvirkning på muligheten for å oppklare en sak, som dersom bevis ødelegges eller forspilles. Å true med straff mot slik bistand vil trolig heller ikke ha noen normerende virkning – i motsetning til for bevisforspillelse, der straff tenkelig vil ha en slik effekt. Det kan godt tenkes at en mor vil la sin sønn ta dekning i hennes hjem dersom han er ettersøkt av politiet, selv om hun da gjør seg skyldig i noe straffbart. På samme måte som ved falsk forklaring vil de nærmeste i slike tilfeller bli avkrevd en aktiv handling til skade for den siktede, hvis de skulle unngå straffansvar, for eksempel å kaste den ettersøkte slektningen ut av husværet. I tilfeller av bevisundragelse eller bevisforfalskning, består det straffbare i å avstå fra en handling.

Hva gjelder skyldkravet, slutter departementet seg til kommisjonen og foreslår å erstatte hensiktskravet med forsett. Det er tilstrekkelig at gjerningspersonens forsett omfatter at bevisforspillelsen og straffundragelsen rent faktisk motarbeider etterforskningen av en straffbar handling.

## 9.6 Unndragelse fra lovlig frihetsberøvelse

### 9.6.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 40 sjuende ledd gjelder den domfeltes unndragelse fra gjennomføring av fengselsstraff og strafferettslige særreaksjoner,

mens straffeloven 1902 § 131 første ledd første alternativ rammer andres bistand til rømming fra lovlig frihetsberøvelse. Etter denne bestemmelsen må den personen som hjelpes til å rømme, være dømt eller siktet for en straffbar handling, og han må av den grunn være lovlig berøvet friheten. Frihetsberøvelse i form av pågrepelse og varetektsfengsling medfører at personen er siktet, jf. straffeprosessloven § 82 første ledd, og bistand til unndragelse fra slik frihetsberøvelse kan derfor straffes etter § 131. Frihetsberøvelse etter dom omfatter både ordinær soning av en rettskraftig dom, foregrepet soning av en ikke rettskraftig dom etter straffeprosessloven § 453 og varetektsfengsling etter en dom i påvente av soning eller ankebehandling. Paragraf 132 annet ledd overlapper § 131 og oppstiller straff for blant annet den som medvirker til at en annen unndrar seg fra idømt straff, mens § 346 første ledd retter seg mot den som ulovlig setter seg i kontakt med noen som er underlagt frihetsstraff.

### 9.6.2 Straffelovkommisjonens forslag og høringen

*Kommisjonen* foreslår å ta inn en bestemmelse som i hovedsak svarer til straffeloven 1902 § 131 første ledd første straffalternativ, deler av § 132 annet ledd og § 346 første ledd, jf. delutredning VII side 293–294. Kommisjonen foreslår å snevre inn bestemmelsen slik at den kun rammer unndragelse fra en idømt straff eller strafferettslig reaksjon. For å oppnå en saklig sammenheng i regelverket foreslår kommisjonen også å innta § 40 sjuende ledd i straffegjennomføringsloven i denne bestemmelsen.

Ingen *høringsinstanser* har uttalt seg om forslaget fra kommisjonen.

### 9.6.3 Departementets vurderinger

Departementet er enig med kommisjonen i at straffegjennomføringsloven § 40 sjuende ledd om den domfeltes unndragelse fra gjennomføring av fengselsstraff og strafferettslige særreaksjoner best hører hjemme i bestemmelsen om unndragelse fra frihetsberøvelse. Paragraf 40 sjuende ledd er begrunnet med at et etterfølgende straffansvar kan ha en preventiv effekt i unndragelsestilfellene, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) side 109. Departementet opprettholder dette synspunktet for unndragelse fra gjennomføring av fengselsstraff og forvaring, jf. forslaget til § 161 annet ledd.

Når det gjelder unndragelse fra gjennomføring av de strafferettslige særreaksjonene overføring til

tvungent psykisk helsevern og tvungen omsorg er det ikke like selvsagt at det skal være straffbart å unndra seg gjennomføring. Disse særreaksjonene gjelder for utilregnelige lovbrutere, som er idømt strafferettslige særreaksjoner nettopp fordi det som følge av deres sinnstilstand ikke kan rettes den samme grad av bebreidelse mot deres atferd, og at vilkårene for å straffe dem derfor ikke er oppfylt. For denne gruppen vil det sjelden være rettslig adgang – og derfor lite praktisk – å belegge unndragelse fra lovlig frihetsberøvelse med straff.

Etter departementets oppfatning vil trussel om straff i slike unndragelsestilfeller neppe være egnet til å styre den domfeltes atferd og vil derfor ikke ha preventiv virkning. Et motargument kan være at en som i utgangspunktet ble vurdert som utilregnelig, har blitt tilregnelig, og planlegger å rømme. I slike tilfeller kan straffebudet ha en viss virkning. Dette argumentet er imidlertid ikke tilstrekkelig tungtveiende til at departementet opprettholder straffansvaret på dette punktet. Gjerningspersonen bør i stedet tilbakeføres til institusjonen vedkommende er overført til.

Når det gjelder medvirkning til straffunndragelse, slutter departementet seg til kommisjonens forslag om at bestemmelsen både bør omfatte unndragelse fra idømt straff og særreaksjoner, jf. forslaget til § 161 første ledd. Den som medvirker til slik unndragelse er ikke nødvendigvis utilregnelig, og det vil derfor gjøre seg gjeldende andre hensyn. At straffbarhetsvilkårene vurderes særskilt for den som medvirker, er hovedregelen i norsk strafferett, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 197. Bestemmelsen avgrenses mot unndragelse på etterforskningsstadiet, som er regulert i forslaget til § 160 også når det gjelder unndragelse fra varetektsfengsel. Forslaget til § 161 gjelder unndragelse etter at vedkommende er idømt en straff eller strafferettslig reaksjon.

Departementet deler også kommisjonens syn på at straffeloven 1902 § 346 første ledd første alternativ om ulovlig å sette seg i forbindelse med noen i fengsel eller skaffe vedkommende gjenstander videreføres, jf. forslaget til § 161 annet ledd, men at det ikke er behov for å videreføre de øvrige alternativene i bestemmelsen. Ulovlig å sette seg i forbindelse med noen i fengsel eller gi vedkommende gjenstander kan bidra til at det blir lettere å rømme, og handlingen har dermed et skadepotensial.

De gjeldende strafferammene videreføres. For slik atferd som i straffeloven 1902 rammes av § 346 skjerpes imidlertid strafferammen fra bare bot til bot og fengsel inntil 6 måneder. Den som ved slik kontakt legger forholdene til rette for at noen røm-



mer, bør ikke straffes mildere enn den innsatte selv. Den som medvirker til at den domfelte rømmer bør straffes vesentlig strengere enn den domfelte som selv unndrar seg straffansvar.

Departementet ser ingen grunn til å videreføre bestemmelsen om straffskjerping ved unndragelse fra lovens høyeste straff, jf. straffeloven 1902 § 131 første ledd annet straffalternativ. I likhet med kommisjonen mener departementet at de straffskjerpende forholdene kan ivaretas innenfor de ordinære strafferammene.

## 9.7 Brudd på identifikasjonsplikten

*Straffeloven 1902* § 333 setter straff for den som nekter å oppgi personlige opplysninger som navn, fødselsdato, fødselsår, stilling eller bopel for et stevnevitne, en polititjenestemann eller annen offentlige myndigheter, eller som oppgir falske personalia til de nevnte myndigheter.

*Straffelovkommisjonen* har foreslått en bestemmelse som i hovedsak svarer til straffeloven 1902 § 333 se forslaget til § 19-6. Ingen *høringsinstanser* har uttalt seg om forslaget. Bestemmelsen har en viktig funksjon i praksis. Departementet slutter seg til kommisjonens forslag, og viderefører i det alt vesentlige bestemmelsen i ny straffelov, jf. forslaget til § 162. Det vises til merknadene til bestemmelsen. I likhet med kommisjonen mener departementet at det er tilstrekkelig at overtredelser straffes med bot (etter straffeloven 1902 kan overtredelser straffes med fengsel inntil 3 måneder).

## 9.8 Brudd på meldeplikt ved dødsfall

I forbindelse med vedtakelsen av straffeprosessloven (lov 22. mai 1981 nr. 26) ble det tilføyd et nytt annet ledd til straffeloven 1902 § 341. Bestemmelsen retter seg mot den som finner et lik, og unnlater straks å underrette den dodes pårørende eller politiet. Et snarlig varsel er nødvendig for å kunne gjennomføre en sakkyndig likundersøkelse etter straffeprosessloven § 228. Medvirkning og forsøk er ikke straffbart. Straffen er bot.

Straffeprosessloven § 227 pålegger den som har plikt til å melde et dødsfall, straks å underrette politiet dersom vedkommende har grunn til mistanke om at døden er voldt ved en straffbar handling. Unnlattelse av å etterleve denne plikten straffes etter straffeloven § 339 nr. 1.

*Straffelovkommisjonen* foreslår en bestemmelse som svarer til straffeloven 1902 § 341 annet ledd, men utvidet med handlingsnormen i straffepro-

sessloven § 227, jf. delutredning VII side 294 og skissen til § 19-7. Kommisjonen mener at skyldformen bør være forsett.

Ingen *høringsinstanser* har uttalt seg om bestemmelsen.

Departementet mener det er gode grunner for å ha et straffebud som rammer den som unnlater å melde fra om dødsfall, og slutter seg til kommisjonens forslag om å videreføre straffeloven 1902 § 341 annet ledd, jf. forslaget til § 163. Departementet deler kommisjonens syn om å slå bestemmelsen sammen med handlingsnormen i straffeprosessloven § 227 (om å underrette politiet dersom det er grunn til å tro at døden er voldt ved en straffbar handling). I dag rammes overtredelse av § 227 av straffeloven § 339 nr. 1, som departementet ikke foreslår videreført, jf. punkt 9.16.

Med mindre vedkommende har en særlig plikt til å melde dødsfallet som gjør at også straffeprosessloven § 227 om melding til politiet kommer til anvendelse, jf. for eksempel helsepersonelloven 2. juli 1999 nr. 64 § 36, er det i dag tilstrekkelig å melde fra til den dodes pårørende (og ikke til politiet), også dersom det foreligger mistanke om straffbare handlinger. For snarlig å kunne få igangsatt en etterforskning mener departementet at det bør være en plikt til å melde fra til politiet i en slik situasjon.

I likhet med kommisjonen mener departementet at skyldkravet bør være forsett. Det kan være ulike årsaker til at noen unnlater å melde om et dødsfall, og den uaktsomme unnlattelsen er vesentlig mindre straffverdig enn en forsettlig. Departementet kan ikke se at det er grunn til å gjøre unntak fra hovedregelen om forsett her, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 113. Kriminaliseringsprinsippene tilsier heller ikke at uaktsomme overtredelser bør straffes, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 89 flg.

Et mulig argument mot å kreve forsett kan være at det i mange tilfeller vil kunne skape bevisproblemer fordi en forglemmelse kan bli benyttet som unnskyldning også når det reelt sett foreligger forsett. Det kan derfor hevdes at det er nødvendig også å ramme uaktsomhet for at straffebudet skal få tilstrekkelig effektivitet. Etter departementets syn er ikke dette argumentet tungt nok til å gjøre unntak fra hovedregelen om forsett. Departementet slutter seg til kommisjonens synspunkter om at behovet for å føre kontroll med at denne plikten overholdes ikke er særlig påtrengende, jf. utredningen side 294.

Etter gjeldende rett straffes ikke medvirkning. Kommisjonen uttaler at medvirkning vanskelig kan tenkes uten at medvirkeren er ansvarlig som

hovedperson. Departementet kan ikke se gode grunner for at hovedregelen om medvirkning ikke skal gjelde også her. Det kan for eksempel tenkes tilfeller hvor nærstående til den som finner den døde ser det som formålstjenlig ikke å melde fra om dette. Som eksempel kan brukes at en ung jente finner sin kjæreste død når hun besøker ham på hybelen søndag formiddag. Hun ringer sine foreldre. Faren anbefaler henne til straks å forlate stedet da det er grunn til å tro at dødsfallet skyldes en overdose heroin. Han frykter at datteren vil få ubehag dersom hun melder fra til politiet om dødsfallet. Etter departementets syn bør også faren kunne straffes i dette tilfellet, dersom datteren følger oppfordringen og ikke melder fra. Bestemmelsen bør derfor følge hovedregelen om medvirkningsansvar, jf. straffeloven 2005 § 15.

### 9.9 Ulovlig myndighetsutøvelse

*Straffeloven 1902 § 129* retter seg mot den som uhjemlet utøver offentlig myndighet. Straffebudet har ikke vært endret siden 1902, og det er begrenset rettspraksis knyttet til det. Forarbeidene gir heller ingen veiledning, se SKM side 153, foruten at det er en videreføring av dagjeldende lov. Innholdet i bestemmelsen er derfor i vesentlig grad basert på juridisk teori, se Kjerschow side 364–366, Skeie II side 519–520 og Bratholm/Matningsdal side 161.

Utøvelse av offentlig myndighet er i straffebudet avgrenset til tilfeller hvor det overfor andre gjøres et inngrep eller treffes et vedtak som bare et offentlig organ kan. Myndighetshandlingen behøver ikke å lede til noe bestemt resultat eller rettsvirkning for å være straffbar, men må kunne oppfattes som en myndighetshandling. Bestemmelsen rammer bare konkret utøving av offentlig myndighet og omfatter ikke tilfeller hvor noen utgir seg som offentlig myndighetsperson (for eksempel en polititjenestemann). Dette kan straffes etter § 328 første ledd nr. 2.

Utøvelsen må være «uhjemlet», det vil si utført av andre enn de tjenestemenn som er tildelt kompetanse på området. Er gjerningspersonen en offentlig tjenestemann, gjelder bestemmelsen bare handlinger utenfor hans eget tjenesteområde. Overskridelse av kompetanse eller myndighet innenfor eget tjenesteområde rammes ikke.

Skyldkravet er forsett. Medvirkning og forsøk er straffbart. Straffen er bot eller fengsel inntil 6 måneder.

Etter annet alternativ skjerpes straffen til fengsel inntil 2 år dersom hensikten er å tilvende seg

eller andre en uberettiget fordel (av økonomisk eller ikke-økonomisk art) eller å skade noen.

Paragraf 328 første ledd nr. 3 retter seg mot den som «foretar en handling, som alene kan foretas i henhold til en offentlig tjenestestilling, som han ikke innehar». Grensen mellom §§ 129 og § 328 første ledd nr. 3 avhenger dermed av om gjerningspersonen utøver «offentlig myndighet» eller foretar en offentlig tjenestehandling som ikke innebærer slik myndighetsutøvelse.

*Straffelovkommisjonen* foreslår en bestemmelse som i hovedsak svarer til straffeloven 1902 § 129 første straffalternativ og § 328 første ledd nr. 2 om å utgi seg for å ha offentlig myndighet, se delutredning VII side 294–295. Straffelovkommisjonen foreslår å oppheve § 328 første ledd nr. 3, se utredningen side 413–414.

Ingen *høringsinstanser* har uttalt seg om bestemmelsen.

Departementet mener at en uhjemlet myndighetsutøvelse fremdeles bør belegges med straff, og går inn for at straffeloven 1902 § 129 første straffalternativ videreføres i ny straffelov, jf. forslaget til § 164. Paragraf 129 brukes lite i praksis, men en uhjemlet myndighetsutøvelse kan virke villedende og svekke tilliten til vedkommende offentlige myndighet. Det kan også være tilfeller hvor myndighetsutøvelsen har som formål å utnytte andres villfarelse i rettsstridig øyemed, for eksempel når noen gir seg ut for å være polititjenestemann for å gjennomføre ransaking av eller hos andre personer. Også de øvrige nordiske landene har tilsvarende straffebud, jf. finsk straffelov 16 kapittel 9 § om usurpation av tjänstemannabefogenhet, den svenske Brottsbalken 17 kapittel 15 § om föregivande av allmän ställning og dansk straffelov §§ 130 og 131.

Kommisjonen har foreslått å oppheve § 328 første ledd nr. 3, se delutredning VII side 413–414. Departementet mener at det fortsatt er behov for et straffansvar for den som foretar offentlige tjenestehandlinger som ikke faller inn i kategorien «utøving av offentlig myndighet». Slike handlinger kan ha like store skadevirkninger som å treffe et vedtak eller nedlegge et forbud eller påbud.

Departementet er heller ikke enig med kommisjonen i at § 328 første ledd nr. 2 uten videre fanger opp alle tilfellene hvor det utføres offentlige tjenestehandlinger. Å utgi seg for å ha offentlig myndighet er noe annet enn faktisk å utføre slike tjenestehandlinger. Å utvide departementets forslag til § 164 slik at straffeloven 1902 § 328 første ledd nr. 3 omfattes, vil også harmonere bedre med forslaget til definisjon av offentlig tjenestemann i § 155, hvor «offentlig myndighet» har en videre rekke-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

vidde enn den klassiske myndighetsutøvelse. Departementet har sympati for følgende uttalelse i innstillingen fra Straffelovkommisjonen av 1896 side 265:

«[L]igesom § 332 setter Straf for ulovlig Udøvelse af Bedrift, hvortil offentlig Bemyndigelse kræves, saaledes bør det vistnok ogsaa straffes, naar andre end offentlige Tjenestemænd foretager, hva alene disse lovlige kan udføre».

På denne bakgrunn går departementet inn for å slå sammen § 328 nr. 3 og § 129 i forslaget til § 164, mens § 328 nr. 2 (om å utgi seg for å ha offentlig myndighet) videreføres i departementets forslag til § 165 om misbruk av offentlig uniform, kjennetegn eller tittel mv.

## 9.10 Misbruk av særskilte kjennetegn, titler mv.

### 9.10.1 Gjeldende rett

Straffeloven 1902 § 328 gjelder ulike krenkelser av offentlige tjenestestillinger og offentlige kjennetegn mv.

Første ledd nr. 1 retter seg mot den som ulovlig bærer «den for en offentlig tjenestemann foreskrevne drakt eller andre kjennetegn på et offentlig tjenesteforhold», mens nr. 2 retter seg mot den som offentlig eller i rettsstridig øyemed utgir seg for å «inneha noen offentlig tjeneste». Å utgi seg for å ha offentlig myndighet kan skje for eksempel ved bruk av uniform eller tegn, ved hjelp av falsk eller forfalsket dokument, eller kun ved hjelp av eget utsagn. Nr. 3 retter seg mot den som foretar en handling som bare kan foretas av personer i en offentlig tjenestestilling som gjerningspersonen ikke innehar, mens nr. 4 rammer misbruk av «norsk eller utenlandsk offentlig våpen, merke eller segl».

Annet ledd bokstav a rammer misbruk av betegnelser som tilhører visse internasjonale organisasjoner. Det er et vilkår at Norge enten er medlem av organisasjonen eller gjennom en konvensjon har forpliktet seg til å verne betegnelsen mv. mot misbruk. Bestemmelsen ble vedtatt i 1947 som følge av vedtak i FNs generalforsamling som anbefalte medlemslandene å skaffe FNs navn, merke og segl rettsbeskyttelse. Bestemmelsen gjelder imidlertid generelt for internasjonale organisasjoner.

Annet ledd bokstav b omfatter internasjonale betegnelser eller kjennetegn som er «bestemt til bruk i samband med hjelp til sårete og syke eller vern av kulturverdier i krig». Bakgrunnen for å innta alternativet «sårete og syke» var for å verne

det internasjonale navnet og emblemet til Røde Kors. Det er et vilkår for straffbarhet at betegnelsen er fastsatt i en konvensjon, og at Norge er bundet av den. Alternativet «vern av kulturverdier i krig» ble tatt inn som følge av at Norge i 1961 ratifiserte overenskomsten 14. mai 1954 om beskyttelse av kulturverdier i tilfelle av væpnet konflikt.

Annet ledd bokstav c rammer bruk av betegnelse som «lett kan forveksles» med de forannevnte.

Felles for de ulike alternativene i annet ledd er at straff er betinget av at de nevnte betegnelser brukes «uhjemlet» i «offentlig eller i rettsstridig øyemed».

Tredje ledd første punktum rammer misbruk av «noe for innehavere av særlige stillinger av øvrigheten bestemt eller godkjent kjennetegn». I motsetning til første ledd er de «særlige stillinger» ikke offentlige. Å bære en advokatkappe uten å være advokat vil være et typisk brudd på bestemmelsen. Også for dette leddet er det et vilkår for straffbarhet at de nevnte kjennetegn bæres «offentlig» og «uhjemlet».

Tredje ledd annet punktum rammer misbruk av titler og utmerkelser, jf. «det samme gjelder den, som uhjemlet offentlig eller i rettsstridig øyemed tillegger seg eller bærer noen norsk eller utenlandsk tittel eller ærestegn».

Medvirkning er ikke straffbart, men første ledd nr. 1 og tredje ledd rammer også den som «lar noen i sin tjeneste» utføre den forbudte handlingen. Skyldkravet for samtlige alternativer er forsett. Straffen for overtredelse av første og annet ledd er bot eller fengsel inntil 3 måneder. Overtredelse av tredje ledd straffes bare med bot.

### 9.10.2 Straffelovkommisjonens forslag

Kommisjonen foreslår en bestemmelse som i hovedsak svarer til straffeloven § 328 første ledd nr. 1 og 4, samt annet og tredje ledd, jf. delutredning VII side 295. Kommisjonen mener det er unødvendig å ha med kravet om «i rettsstridig øyemed» i annet og tredje ledd i tillegg til forslaget til en generell bestemmelse (§ 3–7) om innskrenkende tolking. Kommisjonen foreslår ikke å videreføre § 328 første ledd nr. 2 i denne bestemmelsen, men i stedet i skissen til en bestemmelse om uhjemlet myndighetsutøvelse. Kommisjonen foreslår å oppheve § 328 første ledd nr. 3.

Kommisjonen understreker at det må vurderes om det er nødvendig å opprettholde alle alternativene i bestemmelsen.

### 9.10.3 Høringsinstansenes syn

To høringsinstanser har uttalt seg om forslaget.

*Norges Røde Kors* ønsker å videreføre bestemmelsen, og foreslår at man ikke bare fjerner kravet om «i rettsstridig øyemed», men at også kravet om «offentlig» tas ut. En slik endring vil medføre at uhjemlet bruk av Røde Kors-emblemet vil være straffbart også dersom det brukes privat, med unntak for de tilfeller hvor prinsippet om en innskrenkende fortolkning tilsier at straffebudet likevel ikke får anvendelse. Til støtte for sitt syn viser Norges Røde Kors blant annet til Genève-konvensjonene 12. august 1949 nr. 1 om forbedring av såredes og sykes kår i de væpnete styrker i felten, som oppstiller krav til bruk av Røde-Kors-emblemet:

«Etter Genève-konvensjonene art 49, jfr art 50 jfr 1 tilleggsprotokoll art 85 nr. 3 f er landene forpliktet til å straffeforfølge svikaktig bruk av emblemer og kjennetegn som er anerkjent av Genève-konvensjonene eller av 1 tilleggsprotokoll.»

*Forsvarets overkommando* støtter forslaget om å videreføre straffeloven § 328. Et forbud mot uhjemlet uniformsbruk er særlig viktig med tanke på den folkerettslige plikten man har som kombattant til å skille seg fra sivilbefolkningen. Forsvarets overkommando mener det kan være hensiktsmessig å innta en straffskjerpelse for krigstid, ettersom nødvendigheten av et klart skille mellom kombattanter og sivilbefolkningen er særlig påtrengende under slike forhold.

### 9.10.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med Straffelovkommisjonen og Forsvarets overkommando om at uhjemlet uniformsbruk, samt det å utgi seg for å inneha noen offentlig tjeneste, fremdeles bør være straffbart, jf. straffeloven 1902 § 328 første ledd nr. 1 og nr. 2. Dette gjelder selv om slik bruk i mange tilfeller vil rammes av bestemmelsen om uhjemlet myndighetsutøvelse eller utføring av offentlige tjenestehandlinger, jf. departementets forslag til § 164. Dubleringen av strafftrusselen var begrunnelsen for at Finland i 1998 opphevet et eget straffebud mot uberettiget bruk av uniform. Det vil imidlertid ikke alltid være sammenfall mellom det å utgi seg for å ha offentlig myndighet og det å faktisk utøve slik myndighet. En avkriminalisering av straffeloven § 328 første ledd nr. 1 og nr. 2 vil derfor eksempelvis kunne føre til at hvem som helst kan bære polituniform, så fremt vedkommende ikke samtidig utøver politimyndighet eller utfører politihand-

linger. I likhet med kommisjonen mener departementet at en slik atferd kan virke villedende på omgivelsene, og dermed svekke tilliten til den offentlige myndighet det gjelder. I Danmark er både det å utøve offentlig myndighet og å utgi seg for å ha offentlig myndighet straffbart (henholdsvis §§ 130 og 131 i den danske straffeloven), noe som også taler for å videreføre tilsvarende bestemmelser i straffeloven 2005.

I motsetning til kommisjonen kan departementet imidlertid ikke se behovet for å videreføre både nr. 1 og nr. 2 i § 328 første ledd som særskilte bestemmelser. Ettersom nr. 2 har et videre nedslagsfelt enn nr. 1, foreslår departementet en bestemmelse som bygger på nr. 2, men som i tillegg nevner misbruk av uniform som et konkret og praktisk eksempel. Departementet er enig med kommisjonen i at det bør være et vilkår at handlingen må være egnet til å skape uleilighet for noen eller svekke tilliten til vedkommende offentlig myndighet, se kommisjonens forslag i delutredning VII side 294. Kjernen i det straffverdige er nettopp at omgivelsene blir villedet.

Når det gjelder forslaget om å ha en særlig straffskjerpingsregel for krigstid, slik Forsvarets overkommando tar til orde for, vil departementet peke på at den ordinære strafferamme heves til fengsel inntil 6 måneder. Dette vil gi mulighet for å ta tilbørlig hensyn til skjerpene momenter, og avdempe behovet for en egen straffskjerpingsregel.

Departementet har vurdert om det er behov for å videreføre straffansvaret for uhjemlet bruk av norsk eller utenlandsk offentlig våpen, merke eller segl, jf. straffeloven 1902 § 328 første ledd nr. 4. Av Ot.prp. nr. 18 (1926) side 1 fremgår følgende:

«Departementet er gjort kjent med at der av private personer og selskaper drives et utstrakt misbruk med statens emblemer. Det er særlig riksvåbnet som blir brukt på utilbørlig måte. I kunngjøringer og brosjyrer, på skilter, diplomer, pakninger og brevark blir riksvåbnet gjengitt i mer eller mindre forvansket form av firmaer eller foreninger, som ikke er tillagt nogen som helst offentlig myndighet».

Selv om bekymringen som kommer til uttrykk i liten grad har gitt seg utslag i straffesaker, er det hensiktsmessig å markere at staten og offentlige organer har enerett til slike emblemer. Misbruk kan skape villfarelse og svekke tilliten til offentlige organer. På denne bakgrunn foreslår departementet å videreføre § 328 første ledd nr. 4.

Alternativet «utenlandske offentlige våpen» kom inn ved lovendring 21. juni 1963 nr. 9, jf.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Ot.prp. nr. 7 (1962–63) side 4. Som følge av Paris-konvensjonen 20. mars 1883 om en union til vern av den industrielle eiendomsrett, anså departementet det som en fordel å få klargjort at utenlandske offentlige riksvåpen mv. også er dekket av bestemmelsen (selv om det var en uttalt forutsetning da bestemmelsen ble innført ved endringslov 19. mars 1926 nr. 2). Våre folkerettslige forpliktelser tilsier derfor en videreføring også for «utenlandske våpen».

Paragraf 328 annet ledd bokstav a rammer misbruk av navn eller emblemer til visse internasjonale organisasjoner. Bakgrunnen for innføringen tilsier at også dette alternativet videreføres i straffeloven 2005: I plenumsmøte 7. desember 1946 vedtok FNs generalforsamling en innstilling fra generalforsamlingens sjette komité om rettsbeskyttelse for FNs merke, segl og navn, jf. Ot.prp. nr. 42 (1947) side 1. Innstillingen foranlediget endringslov 6. juni 1947 nr. 3. Etter departementets syn er det naturlig og rimelig at alle internasjonale organisasjoner, og ikke bare FN, omfattes av forbudet.

Bokstav b i § 328 annet ledd verner om kjennetegn eller betegnelser som «er bestemt til bruk i samband med hjelp til sårete og syke eller vern av kulturverdier i krig». Alternativet som knytter seg til «sårete og syke» kom inn i bestemmelsen ved endringslov 5. juni 1909 nr. 1 til vern om Røde Kors' emblem, mens «vern av kulturverdier» ble inntatt ved endringslov 26. februar 1960 nr. 2 for å oppfylle kravene til vern om det spesielle kjenningsmerke i artikkel 16 og 17 i overenskomsten 14. mai 1954 om beskyttelse av kulturverdier i tilfelle av væpnet konflikt med tilhørende protokoll (UNESCO-konvensjonen). Konvensjonen har i artikkel 16 og 17 bestemmelser om et spesielt kjennemerke (blått og hvitt firedelt våpenskjold) som kun skal brukes i forbindelse med beskyttelse av kulturverdier. Justisdepartementet uttalte i forbindelse med ratifikasjonen av konvensjonen at artikkel 17 nr. 3, jf. artikkel 28, nødvendiggjorde en lovendring. Våre folkerettslige forpliktelser krever dermed at dette alternativet videreføres i ny straffelov.

Norges Røde Kors gir støtte til kommisjonens forslag om å ta ut «i rettsstridig øyemed», og ønsker heller ikke at Røde Kors' emblem underlegges et krav om at misbruket skjer «offentlig». Høringsinstansen viser til kravene som oppstilles i Genève-konvensjonene, som Norge ratifiserte 6. juli 1951. I henhold til konvensjonenes 1. tilleggsprotokoll artikkel 38 er det «forbudt å misbruke kjennetegnet røde kors». Artikkel 41–44 oppstiller nærmere regler for bruken av kjennetegnet.

Slik departementet oppfatter konvensjonen vil bruk som ikke skjer offentlig, jf. straffeloven 2005 § 10, også kunne innebære et misbruk dersom bruken er i strid med konvensjonens krav. Departementet er derfor enig i at «offentlig» bør tas ut av alternativet som knytter seg til «syke og sårete».

Departementet mener det er formålstjenlig å videreføre § 328 annet ledd bokstav c, som rammer betegnelser, merke, segl eller kjennetegn som lett kan forveksles med noe som er nevnt under bokstav a–b.

For å gjøre de straffebestemmelsene som i dag er inntatt i straffeloven 1902 § 328 annet ledd mer tilgjengelige, foreslår departementet å videreføre dem i en egen bestemmelse, se forslaget til § 166 om misbruk av internasjonalt kjennetegn.

Også ikke-offentlige «særlige stillinger» kan ha behov for et særskilt vern mot misbruk, jf. straffeloven 1902 § 328 tredje ledd. Et praktisk eksempel kan være misbruk av advokatkapper eller lignende. Slik bruk kan villedende omgivelsene, slik at tilliten til stillingene svekkes. Departementet mener imidlertid at dette alternativet ikke hører hjemme i kapittel 19 om vern av offentlig myndighet, og vil komme tilbake til spørsmålet.

Misbruk av offentlige titler og utmerkelseer bør også være belagt med straffansvar, og hører (i motsetning til vern av «særlige stillinger») hjemme i dette kapitlet, se forslaget til § 165 bokstav c.

## 9.11 Ulovlig yrkes- eller virksomhetsutøvelse

*Straffeloven 1902 § 332 første ledd første alternativ* retter seg mot den som utøver en virksomhet uten en nødvendig offentlig tillatelse. Bestemmelsen er praktisk viktig. For en rekke lover hvor virksomheten er gjort avhengig av bevilling finnes straffetruselen i dag i § 332 første ledd. I tillegg er det en rekke straffebestemmelser i spesiallovgivningen som retter seg mot den som mangler tillatelse til virksomhetsutøvelse.

Bestemmelsen retter seg mot den som «utøver virksomhet». Dette innebærer at § 332 bare rammer innehaveren av virksomheten, ikke de ansatte. Men straffeloven 1902 § 41 (som ikke ble videreført i den alminnelige delen i straffeloven 2005) utvider personkretsen til også å omfatte innehaverens underordnede, dersom innehaveren ikke kan straffes. Begrepet «virksomhet» omfatter ikke bare næringsvirksomhet, men også virksomhet av ikke-økonomisk karakter.

Straffeloven 1902 § 332 annet ledd rammer den som under utøvelsen av en virksomhet falsk utgir

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

seg for å ha offentlig bemyndigelse. Til forskjell fra første ledd rammer bestemmelsen tilfeller hvor det er adgang til å få bevilling eller autorisasjon for å drive en virksomhet, men hvor det ikke er noe krav. I tillegg rammer bestemmelsen også tilfeller der virksomheten krever offentlig autorisasjon. Selv om den ulovlige virksomhetsutøvelsen i slike tilfeller vil omfattes av første ledd, er det da et eget straffbart forhold at gjerningspersonen i tillegg uriktig utgir seg for å ha en nødvendig offentlig tillatelse, eventuelt ved å bruke en betegnelse som til vanlig bare nyttes om utøvere med autorisasjon.

Medvirkning og forsøk er ikke straffbart. Skyldkravet er forsett. Straffen er bot eller fengsel inntil 3 måneder.

*Straffelovkommisjonen* foreslår bestemmelser som svarer til straffeloven § 332 første ledd første alternativ og § 332 annet ledd i to separate straffebud, jf. delutredning VII side 295. Den foreslår at tilsvarende hjemler i spesiallovgivningen oppheves. Kommisjonen går ikke inn for å videreføre § 332 første ledd annet alternativ, som rammer overskridelse av grensene for en gitt tillatelse eller bevilling.

Ingen *høringsinstanser* har uttalt seg om forslaget.

Departementet slutter seg til kommisjonens forslag om å videreføre straffeloven 1902 § 332 første ledd første alternativ og § 332 annet ledd, og foreslår en tilsvarende bestemmelse i § 167. Forslaget viderefører både § 332 første ledd første alternativ, som er praktisk viktig fordi den setter straff for å ha utøvet et yrke eller en virksomhet uten nødvendig offentlig tillatelse, og § 332 annet ledd, som rammer den som uriktig gir inntrykk av at offentlige myndigheter har gitt autorisasjon til å drive med virksomheten. Et eksempel på en slik autorisasjon er mesterbrev, jf. lov 20. juni 1986 nr. 35 om mesterbrev i håndverk og annen næring § 1. Å misbruke et offentlig konsesjonssystem kan føre til at omgivelsene blir villedet. Departementet legger også stor vekt på den skade dette kan ha for den som faktisk har autorisasjon og som vil bli identifisert med «lurendreierne». I motsetning til kommisjonen mener imidlertid departementet at bestemmelsene saklig sett hører sammen og derfor bør stå i samme straffebud, slik som i dag.

Departementet er enig med kommisjonen i at bestemmelsene i straffeloven bør gjelde generelt, slik at overlappende straffebestemmelser i spesiallovgivningen oppheves hvis det ikke kan påvises et særskilt behov for en egen regulering.

I likhet med kommisjonen mener departementet at § 332 første ledd annet alternativ (om overskridelse av grensene for en gitt tillatelse) ikke bør

videreføres. Etter departementets syn vil alternative reaksjoner som for eksempel tilbakekall av en bevilling eller tvangsmulkt ha større nyttevirkinger ved slike overskridelser enn straff, jf. NOU 2003: 15 Fra bot til bedring, som departementet slutter seg til i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 88. Dersom det er behov for å bruke straff, bør det heller fremgå av særlovgivningen eller i form av strafferettslig vern mot krenkelse av de reelle interesser som konsesjonssystemet skal beskytte.

## 9.12 Brudd på oppholds- og kontaktforbud

*Straffeloven 1902* § 33 ga opprinnelig hjemmel til ved dom å forby noen å oppholde seg i bestemte områder hvis handlingen viste at lovbrüterens opphold der kunne være «til særlig fare eller plage for andre». Under arbeidet med den alminnelige delen i straffeloven 2005 ble det bestemt at § 33 skal erstattes av en mer vidtrekkende bestemmelse om kontaktforbud (§ 57). Den nye bestemmelsen åpner for å forby flere former for truende og plag-som atferd enn § 33. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 322–325. Departementet ønsket at disse endringene kunne settes i kraft før straffeloven 2005 settes i kraft, og foreslo derfor tilsvarende endringer i straffeloven 1902 § 33, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 483. Paragraf 33 er nå innholdsmessig identisk med § 57, jf. § 102 nr. 1 i straffeloven 2005. Endringene i § 33 i straffeloven 1902 trådte i kraft 1. januar 2006.

Straffeprosessloven § 222 a gir påtalemyndigheten adgang til å ilegge besøks- og oppholdsforbud når det er fare for freds- eller integritetskrenkelser. Bestemmelsen ble vedtatt ved lov 1. juli 1994 nr. 50, jf. Ot.prp. nr. 33 (1993–94), og endret ved lov 9. januar 1998 nr. 2 og 30. august 2002 nr. 67, se Ot.prp. nr. 109 (2001–2002). Straffeprosessloven § 222 b hjemler oppholdsforbud i forbindelse med gjensidige oppgjør mellom voldelige gjenger. Bestemmelsen ble tilføyd ved lov 9. januar 1998 nr. 2. Se om bakgrunnen for bestemmelsen i Ot.prp. nr. 85 (1996–97).

Straffeloven 1902 § 342 første ledd bokstav b og c rammer overtredelse av en dom på oppholdsforbud etter straffeloven § 33 (§ 57 i straffeloven 2005) og brudd på besøks- og oppholdsforbud etter straffeprosessloven §§ 222 a og 222 b. Straffebudet har blitt revidert en rekke ganger siden 1902, blant annet som følge av endringer i straffeloven § 33 og straffeprosessloven §§ 222 a og 222 b. Bestemmelsen ble senest endret for å klargjøre at

enhver overtredelse av kontaktforbud gitt i medhold av § 33 (straffeloven 2005 § 57), er straffbar.

*Straffelovkommisjonen* foreslår en bestemmelse som svarer til straffeloven § 342 første ledd bokstav b og c, se delutredning VII side 296. Det foreslås ikke noen straffskjerpning som svarer til straffeloven § 342 første ledd annet punktum. Dette har sammenheng med at kommisjonen generelt ikke går inn for å beholde de særlige reglene om forhøyd strafferamme ved gjentakelse, jf. delutredning VII side 146–147.

Straffeloven § 342 første ledd bokstav a om brudd på innreiseforbud foreslås opphevet, siden slike forhold nå rammes av utlendingsloven § 47.

Ingen *høringsinstanser* har uttalt seg om forslaget.

Departementet går inn for å videreføre gjeldende rett, med de tilpasninger som kreves som følge av den nye § 57, og opprettholder standpunktet som ble tatt i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 325 om at overtredelse av kontaktforbud skal være straffbart. Det vises til forslaget til § 168. Departementet slutter seg for øvrig til kommisjonens forslag om ikke å videreføre den spesielle straffskjerpingsregelen i § 342 første ledd annet punktum, og viser til at den generelle straffskjerpingsregelen ved gjentakelse er videreført i straffeloven 2005 § 79 bokstav b. Til gjengjeld foreslås den alminnelige øvre strafferammen hevet fra fengsel i 6 måneder til fengsel i ett år.

### 9.13 Hindring av tvangsfullbyrding

*Straffeloven 1902* § 343 omhandler hindring av tvangsfullbyrding i de tilfellene overtredelsene retter seg mot en offentlig myndighet. *Straffeloven 1902* § 278 annet ledd verner fordringshaveren.

Etter § 343 første ledd første alternativ straffes den som ulovlig «tilintetgjør, beskadiger, skjuler, bortfører eller avhender gods, hvori utlegg, hefte, arrest, eller beslag er gjort». *Straffeprosessloven* kapittel 16 og 17 har regler om henholdsvis beslag og hefte, mens *tvangsfullbyrdelsesloven* kapittel 7 og 14 omhandler utlegg og arrest. Handlingen må være foretatt av debitor selv eller i alle fall i hans interesse.

Etter § 343 første ledd annet alternativ straffes den som handler mot et lovformelig nedlagt forbud. I medhold av § 343 første ledd tredje alternativ straffes den som «bryter eller beskadiger et av offentlig myndighet anbragt segl».

Medvirkning er straffbar etter alle alternativene. Forsøk er ikke straffbart. Skyldkravet er forsett. Straffen er bot eller fengsel inntil 4 måneder.

Paragraf 343 annet ledd ble tilføyd i 1992 ved vedtakelsen av *tvangsfullbyrdelsesloven*, og retter seg mot en arbeidsgiver eller en annen person som av en alminnelig eller særskilt namsmyndighet er blitt pålagt å foreta trekk i lønn, og som unnlater det (første alternativ) eller som tross pålegg unnlater å betale beløp som er trukket for slike krav (annet alternativ). Medvirkning og forsøk er ikke straffbart. Bestemmelsen er en (ekte) unnlattelsesforseelse, og skyldkravet er derfor uaktsomhet, jf. *straffeloven 1902* § 40 annet ledd. Straffen er bot.

*Straffeloven 1902* § 344 første ledd første alternativ rammer den som hindrer fullbyrdelsen av en fravikelsesforretning for fast eiendom, og på tilsvarende måte nekter å forlate/oppgi besittelsen et skip. Det er et krav at fravikelsesforretningen er formelt gyldig. Medvirkning er særskilt nevnt og dermed straffbar. Forsøk er ikke straffbart. Skyldkravet er forsett. Straffen er bot eller fengsel inntil 3 måneder.

*Straffelovkommisjonen* foreslår en bestemmelse som rammer ulike former for hindring av tvangsfullbyrding som angitt i *straffeloven* §§ 343 og 344 første handlingsalternativ, jf. delutredning VII side 296. Den peker på at det ved den nærmere utformingen av lovteksten bør tas stilling til om bestemmelsen bør avgrenses klarere mot skissen til bestemmelser om skisse om krenking av sikkerhetsrett (§ 32–14) og eksekusjonshindring (§ 33–2). Av effektivitetshensyn mener kommisjonen at uaktsomhet bør beholdes som skyldkrav for forhold som nevnt i *straffeloven* § 343 annet ledd.

Ingen *høringsinstanser* har uttalt seg om bestemmelsen.

Departementet er enig i at *straffeloven 1902* § 343 første ledd første og tredje alternativ bør videreføres, jf. forslaget til § 169 (annet alternativ er videreført i departementets forslag til § 170). Bestemmelsen tar sikte på å sikre at denne typen domstolsvirksomhet blir respektert, og sikrer gjennomføringen av tvangsfullbyrding. Kriminaliseringsprinsippene tilsier klart at handlinger som hindrer tvangsfullbyrding bør være straffbare. Slike handlinger svekker tilliten til en effektiv retts håndheving, og det er vanskelig å tenke seg tilstrekkelig effektive alternative reaksjoner. At de øvrige nordiske landene har tilsvarende straffebestemmelser, støtter også en videreføring av straffansvaret.

Departementet har vurdert særskilt om det er behov for å videreføre første handlingsalternativ i *straffeloven 1902* § 344, som retter seg mot å hindre fullbyrdelsen av en fravikelsesforretning for fast eiendom, for eksempel ved å barrikadere inngangen, nekte å forlate eiendommen eller igjen å ta

seg inn i eiendommen – eller for å vegre seg mot å forlate et skip. Selv om slike handlinger i noen grad kan rammes av andre straffebud, som for eksempel innbrudd, skadeverk, forstyrrelse av den alminnelige fred og orden eller hindring av utøving av offentlig myndighet, og det i medhold av domstoloven § 204 er straffbart for en part «at uthale eller legge hindringer i veien for fuldbyrdelsen», går departementet inn for å videreføre straff for den som ikke respekterer en fravikelsesforretning, se forslaget til § 169 første ledd bokstav c.

## 9.14 Krenking av rettsavgjørelse

### 9.14.1 Gjeldende rett

Straffeloven 1902 § 332 første ledd tredje handlingsalternativ retter seg mot den som vedblir å utøve en virksomhet, hvortil retten er ham frakjent ved endelig dom, jf. straffeloven 1902 § 29. Bestemmelsen er trolig begrenset til virksomhet som krever offentlig bevilling eller tillatelse, slik virkeområdet for de andre alternativene i første ledd er begrenset. I øvrige tilfeller må § 344 anvendes.

Paragraf 344 første ledd annet alternativ retter seg mot den som vedblir å utøve en rett som er frakjent ved endelig dom, og favner videre enn § 332 første ledd tredje alternativ. «Dom» kan være både en straffedom, i form av et rettighetstap, og en sivil dom. Dommen må være rettskraftig. Den fradømte retten kan være av enhver art. Det er fastslått i rettspraksis at bestemmelsen også kan anvendes når gjerningspersonen aldri har hatt en slik rett, men fortsetter å utøve den etter dommen.

Rekkevidden av § 344 annet alternativ er ikke helt avklart, særlig om begrepet «utøve» omfatter unnlatesehandlinger. I Rt. 1918 side 765 kom Høyesterett til at å unnlate å etterkomme et pålegg om å utstede et skjøte ikke var å «utøve» retten. Det foreligger ikke senere rettspraksis om spørsmålet.

Medvirkning er straffbar, mens forsøk ikke er det. Skyldkravet er forsett. Straffen er bot eller fengsel inntil 3 måneder.

Etter § 343 første ledd annet alternativ straffes den som handler mot et lovformelig nedlagt forbud. «Forbud» tar blant annet sikte på de forbud som nedlegges av retten som midlertidige forføyninger, jf. tvangfullbyrdelsesloven § 15–8 første ledd første punktum, men bestemmelsen omfatter også forbud nedlagt, av et forvaltningsorgan med hjemmel i lov, for eksempel plan- og bygningsloven § 112. At forbudet må være lovformelig nedlagt innebærer at det må være formelt gyldig. Derimot

behøver det ikke være materielt gyldig, så fremt forbudet ikke fremtrer som en nullitet.

Medvirkning og forsøk er ikke straffbart. Skyldkravet er forsett. Straffen er bot eller fengsel inntil 4 måneder.

Straffeloven 1902 § 433 forbyr opptrykk og/eller utbredelse av tidligere beslaglagte eller inndratte trykte skrifter. Bestemmelsen gjelder bare «trykt skrift», jf. legaldefinisjonen i § 10. Forbudet mot opptrykk og utbredelse av trykt skrift som er erklært beslaglagt/inndratt fordi det strider mot §§ 246–248, jf. § 252 (ærekrenkelser) eller § 390 (privatlivets fred) er ikke tidsbegrenset. Er det trykte skriftet derimot erklært beslaglagt/inndratt av andre grunner (eks. utuktige skrifter), opphører forbudet etter 15 år. Tidsbegrensningen skyldes at oppfatningen av hva som er straffverdig varierer fra tidsepoke til tidsepoke. Gamle rettsoppfatninger skal derfor ikke binde nåtiden. For eksempel ville Hans Jægers «Fra Kristiania-Bohemen» og Christian Krohgs «Albertine», som i sin tid ble inndratt ved dom, neppe bli betegnet som «utuktig» i dagens samfunn.

Bestemmelsen ble grundig vurdert i 1978, og det ble tatt stilling til om den burde videreføres, jf. Ot.prp. nr. 4 (1978–79) side 12 flg. De fleste høringsinstansene gikk inn for å videreføre den, men ønsket en revisjon som begrenset rekkevidden av straffansvaret. Som følge av dette ble påtalereglene endret, slik at det kreves allmenne hensyn for påtale. I tillegg ble fristen forkortet fra 30 år til 15 år.

Det finnes ikke rettspraksis om bestemmelsen.

Medvirkning og forsøk er ikke straffbart. Skyldkravet er forsett. Straffen er bot eller fengsel inntil 3 måneder.

### 9.14.2 Straffelovkommisjonens forslag og høringen

*Kommisjonen* foreslår et straffebud som svarer til straffeloven § 332 første ledd tredje alternativ og § 344 første ledd annet alternativ, se delutredning VII side 296. Paragraf 343 første ledd annet alternativ er foreslått tatt inn i § 19–13 (hindring av tvangfullbyrding mv).

Kommisjonens forslag svarer i hovedsak til straffeloven 1902 § 433 første ledd. Etter kommisjonens syn bør bestemmelsen utvides til også å ramme spredning av informasjon via mer moderne uttrykksformer, og foreslår uttrykket «informasjonsbærer» som en samlebetegnelse for trykt skrift og andre uttrykksformer som for eksempel videokassetter, filmer, lydbånd, kassetter, CDer,



harddisker og disketter for lagring av dataprogrammer og annen elektronisk informasjon.

Ingen *høringsinstanser* har uttalt seg om forslaget.

### 9.14.3 Departementets vurderinger

Straffebestemmelsene mot krenking av rettsavgjørelser har blitt brukt i varierende, men stort sett beskjedne grad (§ 343 første ledd annet alternativ har vært anvendt mer enn de øvrige bestemmelsene). Dette kan være et tegn på at bestemmelsene ikke har noen vesentlig nyttefunksjon i dag, men det kan også skyldes at de har vært lite tilgjengelige (bestemmelsene har stått i lite synlige straffebud).

I vurderingen av om bestemmelsene bør videreføres, har tvangsfullbyrdsloven stått sentralt. Tvangsfullbyrdslovens regler har ført til at berørte parter kan gjennomtvunge sine *sivilrettslige krav* mot saksøkte ved å ta i bruk tvangsinstituttet. I arbeidet med den nye straffeloven er det et sentralt prinsipp at det normalt ikke er grunn til å reagere med straff hvis en tilstrekkelig grad av etterlevelse av lovreglene kan oppnås på annen måte. Dette subsidiaritetsprinsippet er blant annet slått fast i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). Tvangsfullbyrding, og ikke strafferetten, bør være det primære virkemidlet for å løse konflikter mellom private rettssubjekter. Dette er i samsvar med subsidiaritetsprinsippet. Også dansk rett bygger på et slikt prinsipp, jf. retsplejeloven § 535. I medhold av denne bestemmelsen kan private anlegge privat straffesak ved den domfeltes overtredelse av handle- eller unnlattelsesplikter som er pålagt ved dom. Et vilkår for å anlegge sak er imidlertid at saksøkeren ikke har oppnådd sin rett eller sikkerhet for den.

Saksøkeren er særlig godt hjulpet av tvangsfullbyrding der saksøkte er pålagt å foreta seg noe (såkalte handleplikter), for eksempel å fjerne et gjerde eller utferdige et skjøte. Tvangsfullbyrdsloven § 13–14 gir i slike tilfeller saksøkeren eller namsmannen rett til å utføre handlingen, eller den saksøkte kan pålegges en mulkt for hver dag eller uke som går uten at handlingen blir utført. Det medfører at det neppe er et behov for å belegge slik atferd med straff.

I noen tilfeller kan imidlertid reglene om tvangsfullbyrding komme til kort. Dette gjelder særlig når noen forbyr å gjøre noe, for eksempel unnlate å bruke en vei, og når noen frakjennes en rett. Slike avgjørelser tvangsfullbyrdes i medhold av tvangsfullbyrdsloven § 13–16 ved at saksøkte blir pålagt en plikt til å stille sikkerhet for den

skade som blir voldt ved at saksøkte også i fremtiden handler mot sin plikt. Dersom saksøkte ikke stiller sikkerhet som pålagt, kan sikkerheten fullbyrdes gjennom et utlegg, jf. tvangsfullbyrdsloven § 13–13. Bestemmelsen gir imidlertid ikke saksøkeren noen fullgod sikkerhet for oppfyllelse av saksøkerens krav om at den saksøkte skal unnlate noe. Den saksøkte kan for eksempel ha en så svak økonomi at utlegg ikke kan tas, eller saksøkeren kan ha andre ikke-økonomiske interesser i kravet. I slike tilfeller er en trussel om straff det eneste effektive middel til å legge press på saksøkte.

Etter disse overveielser har departementet foreslått å videreføre det en må legge til grunn er dagens rettstilstand, nemlig at det er straffbart å krenke forbud nedlagt i dom, men ikke pålegg. Det vises til forslaget til § 170 bokstav a.

Et forbud fastsatt i en dom vil i mange tilfelle avløse en tidligere midlertidig forføyning. En slik midlertidig forføyning kan fullbyrdes på samme måte som et forbud i en dom, og departementet ser derfor ikke grunn til å behandle avgjørelser om midlertidig forføyning annerledes enn endelige domsavgjørelser i strafferettslig sammenheng.

I tråd med kommisjonens forslag foreslår departementet at bestemmelsen bare skal gjelde for forbud som er nedlagt av *domstoler*. Bruk av straff for brudd på forbud nedlagt av forvaltningsorganer bør i tilfelle reguleres i spesiallovgivningen. Etter departementets syn er det nærliggende at administrative sanksjoner i første omgang vil være en mer passende sanksjon for slike lovbrudd, jf. NOU 2003: 15 Fra bot til bedring, særlig kapittel 12 til 16. Det kan likevel være at visse forvaltningsmessige sanksjoner også må effektiviseres med en strafftrussel. Det vil være naturlig å komme tilbake til dette i oppfølgingen av NOU 2003: 15.

Utbredelse av informasjon som retten har beslaglagt eller inndratt, er en spesiell form for krenking av rettsavgjørelser, jf. straffeloven 1902 § 433 første ledd. Departementet har derfor valgt å slå Straffelovkommisjonens forslag til § 19–14 og § 19–15 sammen i én bestemmelse, hvor spesialbestemmelsen om informasjonsbærere er inntatt i annet ledd. Departementet tok stilling til om § 433 burde videreføres i Ot.prp. nr. 4 (1978–79). Det ble anført gode grunner for å oppheve § 433, men departementet nøyde seg med en revisjon som begrenset rekkevidden av bestemmelsen.

Departementet har også kommet til at mangfoldiggjøring og utbredelse av informasjon som er beslaglagt eller inndratt i medhold av en rettsavgjørelse bør være straffbart. Særlig i lys av Grunnloven § 100 er det grunn til å ha en uttrykkelig bestemmelse om dette, siden det språklig ikke er

klart uten videre at en domstolsavgjørelse om beslag og inndragning utgjør et forbud mot mangfoldiggjøring og spredning. Departementet er også av den oppfatning at bestemmelsen kan ha en betydelig preventiv effekt. Bestemmelsen vil også bidra til å skape ro umiddelbart etter at inndragning er bestemt. Det kan være et særlig behov for ro i ærekrenkelsessaker og saker som berører personvernet.

## 9.15 Organisert menneskesmugling

### 9.15.1 Gjeldende rett

Menneskesmugling består i ulovlig å hjelpe andre til innreise eller opphold på nærmere angitte vilkår. Formålet med handlingen er med andre ord å transportere mennesker ulovlig over landegrensene. I dag rammes ulike former for menneskesmugling av henholdsvis utlendingsloven 24. juni 1988 nr. 64 § 47 tredje ledd bokstav b (menneskesmugling som ikke er organisert), § 47 fjerde ledd bokstav a (organisert menneskesmugling) og § 47 fjerde ledd bokstav b (menneskesmugling som fører til at personer som berøres av handlingen blir utsatt for livsfare). Fremstillingen nedenfor er konsentrert om bestemmelsen i fjerde ledd bokstav a, som også beskytter interesser som hører inn under straffeloven 2005 kapittel 19 om vern av offentlig myndighet.

Paragraf 47 fjerde ledd bokstav a lyder:

«Med bot eller fengsel inntil 6 år straffes den som i vinnings hensikt driver organisert ulovlig virksomhet med sikte på å hjelpe utlendinger til å reise inn i riket eller til annen stat.»

Bestemmelsen ble vedtatt i 1988 etter forslag fra høringsinstansene, jf. utlendingsloven § 47 annet ledd bokstav d og Ot.prp. nr. 46 (1986–87). Siden vedtakelsen har bestemmelsen blitt endret og flyttet flere ganger. Bekjempelsen av organisert kriminalitet har ført til at strafferammen er blitt vesentlig høyere, jf. Ot.prp. nr. 38 (1995–96) og Ot.prp. nr. 62 (2002–2003). Ved en lovendring 4. juli 2003 nr. 78 ble strafferammen endret fra fengsel inntil fem år til inntil seks år. Endringen var en tilpasning til straffeloven § 60 a om organisert kriminalitet.

I 1997 ble begrepet «ulovlig» tatt inn i lovteksten. Begrepet ble plassert slik at det virket som om selve *innreisen* måtte være ulovlig. Men «ulovlig» er ment som en rettsstridsreservasjon, jf. Ot.prp. nr. 30 (1995–96) side 38. Denne forståelsen ble stadfestet av Høyesterett i Rt. 2003 side 179, og avgjørel-

sen førte til en justering av ordlyden for å få dette bedre frem, jf. Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) side 100.

Skjæringstidspunktet for når utlendingen har reist inn i riket har ikke nevneverdig betydning for det objektive gjerningsinnholdet etter fjerde ledd. Ordene «med sikte på å hjelpe utlendinger til å reise inn i riket» innebærer at handlingen er fullbyrdet allerede på forsøksstadiet, jf. Rt. 2002 side 8.

For å kunne straffes etter utlendingsloven § 47 fjerde ledd bokstav a må menneskesmuglingen være del av en organisert ulovlig virksomhet. Begrepet «organisert virksomhet» utdypes i liten grad i forarbeidene, men rettspraksis har avklart at det må være mer enn én person som har bidratt til smuglingen.

Ved lov 4. juli 2003 nr. 78 ble det vedtatt nye bestemmelser i straffeloven 1902 § 60 a (videreført i § 79 bokstav c i straffeloven 2005) og § 162 c om organisert kriminalitet (som også blir videreført i straffeloven 2005, jf. § 198). Bestemmelsene har en likelydende definisjon av «organisert kriminell gruppe»:

«Med organisert kriminell gruppe menes en organisert gruppe på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger.»

I proposisjonen er det lagt til grunn at definisjonen ikke er avgjørende for forståelsen av «organisert virksomhet» i utlendingsloven § 47 fjerde ledd, jf. Ot.prp. nr. 62 (2003–2004) side 53 og 100.

Skyldkravet etter § 47 er forsett og vinnings hensikt. Vinnings hensikt innebærer at siktemålet (hensikten) med handlingen eller virksomheten må være en økonomisk vinning. Det er ikke noe krav at vinningen faktisk er oppnådd, og den trenger heller ikke være skjedd ved ordinær betaling. Kravet om vinnings hensikt vil derfor være oppfylt om siktemålet er å bruke de innsmuglede som billig arbeidskraft, eller om den som organiserer det hele, har til hensikt å utgi de innsmuglede som familiemedlemmer og kreve trygd eller sosial stønad for dem, jf. Bunæs, Kvigne og Vandvik, Utlendingsrett, side 603.

Medvirkning er straffbar, jf. utlendingsloven § 47 femte ledd. For medvirkere med en mer perifer og beskjeden rolle kan det være at vedkommende for egen del ikke har hatt vinnings hensikt. Det er slått fast i rettspraksis at det er tilstrekkelig at slike medvirkere har utvist forsett, jf. Rt. 2002 side 476.

Strafferammen er fengsel inntil 6 år. Den nærmere straffutmålingen er fastlagt i rettspraksis.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

### 9.15.2 Straffelovkommisjonens forslag

Kommisjonen foreslår å overføre utlendingsloven § 47 fjerde ledd (i dag utlendingsloven § 47 fjerde ledd bokstav a) til straffeloven, jf. delutredning VII side 297. Etter kommisjonens oppfatning hører bestemmelsen hjemme i straffeloven fordi den rammer en handling med relativ høy straffverdighet.

Kommisjonen foreslår å dele straffebudet om organisert menneskesmugling i to straffebud, ett som rammer de «ordinære» overtredelsene med en strafferamme på bot eller fengsel inntil 2 år, og ett som retter seg mot de grove overtredelsene som kan straffes med fengsel inntil 6 år (§ 19–16 og § 19–17 etter kommisjonens forslag).

Kravet om vinnings hensikt foreslås endret til et krav om forsett om vinning.

### 9.15.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser har synspunkter om bestemmelsen om organisert menneskesmugling. Noen knytter seg direkte til kommisjonens skisse til § 19–16 (om organisert menneskesmugling), mens andre gjelder spørsmålet om hvilke straffebestemmelser som hører hjemme i henholdsvis straffeloven og spesiallovgivningen.

*Oslo politidistrikt* mener kommisjonens forslag om bare å flytte utlendingsloven § 47 fjerde ledd (om organisert menneskesmugling, i dag § 47 fjerde ledd bokstav a), og ikke § 47 tredje ledd (menneskesmugling som ikke er organisert) er lite hensiktsmessig:

«Etter Oslo politidistrikts oppfatning bør i så fall begge de eksisterende bestemmelser overflyttes til straffeloven, og unngå oppdelingen «grov og vanlig». Slik vi ser det kan smuglingen, uavhengig av om den er organisert eller ikke, uansett være grov, farlig og krenkende for både offentlige interesser og for ofrene for handlingen.»

Oslo politidistrikt peker videre på at sondringen kommisjonen legger opp til kan gi uønskede resultater:

«Blant annet vil det trolig ikke være uvanlig at en gjerningsmann blir satt under tiltale for organisert smugling, men dømmes etter den mindre bestemmelse fordi bevisene ikke var tilstrekkelige for domfellelse for organisert virksomhet.»

For øvrig er Oslo politidistrikt av den oppfatning at bestemmelsen hører bedre hjemme i kapit-

let om vern av liv og legeme (og ikke vern av offentlig myndighet), dersom den skal overføres.

*Politidirektoratet* ser det som uheldig at et straffebud med tilknytning til et særrområde tas ut av sin naturlige sammenheng og overføres til straffeloven, og peker spesielt på forslaget om å overføre bestemmelsen om organisert menneskesmugling fra utlendingsloven til straffeloven. Direktoratet støtter *Asker og Bærum politidistrikt*, som uttaler:

«En konsekvens av å overføre de alvorligste straffebud fra særlovgivningen til straffeloven er det forhold at straffebudet må skilles fra det regelverket hvor handlingsnormene og forarbeidene hører hjemme.»

*Dommerforeningen* slutter seg til at det er uheldig med et slikt skille.

*Advokatforeningen* er derimot enig med Straffelovkommisjonen i de vurderingene som er lagt til grunn for om et straffebud plasseres i straffeloven eller i spesiallovgivningen. Foreningen peker på at lovforberedelsen er mer betryggende for lovbestemmelser som kommer inn i den alminnelige straffelov, enn strafferegler i spesiallovgivningen. Dette er et argument for at straffebestemmelser som får stor praktisk betydning, og som gir hjemmel for strenge straffer, bør plasseres i straffeloven.

Hva gjelder strafferammer, påpeker *Oslo politidistrikt* at andre land i Europa har et vesentlig strengere straffemaksimum.

### 9.15.4 Departementets vurderinger

Organisert menneskesmugling er en alvorlig form for kriminalitet, med forgreninger i mange land, og hvor store pengebeløp og mange menneskeskjebner er involvert. Slik kriminalitet har hatt en sterk utvikling i de senere årene, og departementet er opptatt av at organisert menneskesmugling bekjempes på en effektiv måte.

Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser går imot Straffelovkommisjonens forslag om å flytte de strengere straffebudene mot menneskesmugling fra utlendingsloven til straffeloven. Det tyngste argumentet er at en slik plassering vil kunne gjøre rettstilstanden mindre oversiktlig, fordi man bryter opp den tilvante sammenhengen mellom de ulike straffebudene som retter seg mot menneskesmugling.

For departementet er dette ikke noe avgjørende argument. Departementet holder fast ved det som ble sagt om forholdet mellom straffeloven og straffereglene i spesiallovgivningen i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 54–55. Organisert menneske-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

smugling er en handling som straffes strengt (fengsel inntil 6 år), og den representerer et alvorlig angrep både på offentlige og private interesser. På denne bakgrunnen kan det hevdes at straffebudet hører hjemme i straffeloven.

Når det gjelder de pedagogiske hensynene flere av høringsinstansene viser til, kan behovet for en brukervennlig lovgivning imøtekommes ved å lovfeste henvisninger som gjør brukerne av lovene oppmerksomme på at straffebudene mot menneskesmugling er fordelt på to lover. Fordelene ved å samle de mest alvorlige straffebudene i den nye straffeloven bør etter departementets syn veie tynge enn ulempene med en umiddelbart uvant plassering. I stor grad er det tale om en tilvenningssak. Siden tilføyselsen av straffeloven § 162 i 1968 har narkotikalovbrudd som etter sin art er forholdsvis like, men ulike i alvorlighet, vært regulert dels i legemiddellovgivningen og dels i straffeloven, uten at det synes å ha voldt brukerne av lovene større problemer. I Danmark er den grove bestemmelsen om menneskesmugling skilt ut fra utlendingsloven og overført til straffeloven § 125 a.

Det finnes imidlertid på dette området enkelte andre, mindre generelle hensyn som kan tale for at bestemmelsene om organisert menneskesmugling likevel ikke bør flyttes til straffeloven 2005. Den rettslige situasjonen har endret seg siden Straffelovkommisjonen fremmet sitt forslag. Ved lov 4. juli 2003 nr. 78 fikk straffeloven 1902 tilføyd bestemmelsen om organisert kriminell virksomhet i § 60 a, som doubler maksimumsstraffen for lovbrudd som er begått av en organisert kriminell gruppe, og § 162 c om straff for deltakelse i et slikt forbund. Bestemmelsen i § 60 a er i hovedtrekk videreført i straffeloven 2005 § 79 bokstav c, samt at straffeloven § 162 c foreslås videreført i lovforlaget § 198.

Da disse bestemmelsene ble innført, ble det vurdert om bestemmelsen om organisert menneskesmugling i utlendingsloven § 47 fjerde ledd burde oppheves, jf. Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) side 53. Man valgte likevel å beholde særbestemmelsene om organisert menneskesmugling fordi de har et noe videre virkefelt enn den generelle straffskjerpingsregelen for organisert kriminalitet. På ett punkt er forskjellene utvisket gjennom senere lovendringer, men det er fortsatt en forskjell knyttet til hvor mange som må delta i menneskesmuglingen for at den skal kunne anses som organisert. Antallet etter utlendingsloven er to eller flere, mens det etter straffeloven er tre eller flere. Hvis bestemmelsen om organisert menneskesmugling overføres til straffeloven 2005, er det ikke naturlig å ope-

rere med to ulike krav i samme lov til hvor mange deltakere som må delta i en virksomhet for at den skal anses som «organisert». Da vil kravet også for menneskesmugling bli «tre eller flere». Den kunnskapen departementet har om dette feltet, tilsier at det kan være en uheldig endring. Blant annet ville det straffbare forholdet som nevnt i Rt. 2003 side 179 ikke blitt ansett som organisert menneskesmugling, idet antallet i organisasjonen (antakelig) ville vært for lavt. Samtidig er det av andre grunner ikke ønskelig å endre den generelle bestemmelsen om organisert kriminalitet – som gjennomfører folkerettslige forpliktelser og har et bredt virkefelt – slik at det er tilstrekkelig at to personer er involvert. Behovet for en særlig lovregulering av hva som skal anses som organisert menneskesmugling, taler etter dette for at bestemmelsen forblir i utlendingsloven, fordi en flytting til straffeloven ikke vil gi de gevinster som man ellers vil oppnå ved å samle de mest alvorlige straffebudene her.

Ordinær menneskesmugling som rammes av utlendingsloven § 47 tredje ledd har en strafferamme på fengsel inntil 3 år. Enten man supplerer disse bestemmelser med straffeloven § 79 bokstav c, eller inntar en egen bestemmelse om organisert menneskesmugling i straffeloven med en strafferamme på 6 år og gjør unntak fra § 79 bokstav c, blir strafferammen den samme, og får ikke betydning for hvor bestemmelsen bør plasseres.

På denne bakgrunnen følger departementet ikke opp forslaget fra Straffelovkommisjonen om å ta inn bestemmelsen i utlendingsloven § 47 fjerde ledd bokstav a om organisert menneskesmugling i straffeloven 2005. Departementet ser heller ikke noen grunn til å foreslå endringer i gjerningsbeskrivelsen i straffebudet. Bestemmelsen er dekkende for våre folkerettslige forpliktelser slik den er utformet i dag. FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet har en egen protokoll mot smugling av mennesker over land, sjøveien og luftveien. Norge har ratifisert både konvensjonen og protokollen, se St.prp. nr. 58 (2002–2003), uten at det ble funnet nødvendig å gjøre endringer i utlendingsloven, se Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) side 8.

I lys av den løsningen som er valgt for fjerde ledd bokstav a er det en naturlig følge at heller ikke § 47 fjerde ledd bokstav b (innført som en følge av EUs rammebeslutning 2002/946/RIA) overføres til straffeloven 2005. Bestemmelsen rammer menneskesmugling som fører til at personer som berøres av handlingen blir utsatt for livsfare, og har på samme måte som § 47 fjerde ledd bokstav a en strafferamme på 6 år.

## 9.16 Bestemmelser som ikke videreføres

*Straffelovkommisjonen* foreslår å oppheve en rekke bestemmelser i straffeloven 1902 kapittel 12 og 34 om vern av offentlig myndighet, jf. delutredning VII side 397 flg.

Kommisjonen foreslår å oppheve § 130 som rammer den som fremsetter uriktige påstander om offentlige myndigheter, dels fordi bestemmelsen står i et tvilsomt forhold til ytringsfriheten, og dels fordi det ikke lenger er noe behov for bestemmelsen. Det samme gjelder § 134 tredje ledd om straff for den som offentlig forsøker å opphisse noen i den væpnede makt til uvilje mot tjenesten.

Forslaget om å oppheve den særskilte bestemmelsen om taushetsplikt i § 132 b er begrunnet med at dette bør reguleres av den alminnelige bestemmelsen om straff for brudd på taushetsplikt.

Paragraf 327 om straff for den som unnlater å bistå en offentlig tjenestemann, videreføres ikke fordi den anses som overflødig ved siden av mer generelle straffebud om handleplikt i nødsituasjoner, jf. delutredning VII side 413.

Kommisjonen foreslår ikke å videreføre § 328 første ledd nr. 3 om straff for den som foretar en handling som alene kan foretas i henhold til en offentlig tjenestestilling som gjerningspersonen ikke har. Begrunnelsen er at de delene av bestemmelsen som rammer straffverdig atferd er overflødig ved siden av andre bestemmelser som rammer uhjemlet myndighetsutøvelse, og at det øvrige virkeområdet til bestemmelsen rammer atferd som ikke lenger bør være straffbar (tilsynelatende offentlige tjenestehandlinger som ikke regnes som utøving av offentlig myndighet).

Paragraf 329 rammer blant annet den som, etter å fått pålegg om å fjerne seg, forblir i en menneskemengde. Kommisjonen legger til grunn at bestemmelsen, som blant annet har vært brukt ved ulovlige demonstrasjoner, i dag er overflødig ved siden av politiloven § 5 og § 7, jf. delutredning VII side 414.

Paragraf 330 rammer det å stifte eller delta i en forening som enten er forbudt ved lov, eller som har som formål å begå eller oppmuntre til straffbare handlinger. Kommisjonen mener bestemmelsen ikke bør videreføres. Det finnes ikke i dag lovforbud mot bestemte sammenslutninger i Norge, og dersom det skulle bli aktuelt å vedta et slikt forbud, mener kommisjonen at strafftrusselen bør inntas i forbudsloven. Når det gjelder forbudet mot å delta mv. i en sammenslutning som har som formål å begå eller oppmuntre til straffbare handlinger,

mener kommisjonen at bestemmelsen har et for bredt virkefelt. Det vises blant annet til at den rammer medlemmer som står i et fjernt forhold til konkrete straffbare handlinger, se delutredning VII side 414–415.

Paragraf 332 tredje ledd som rammer offentlige forestillinger mv. uten tillatelse, er overflødig ved siden av politiloven § 30 nr. 4, mens § 334 om straff for ikke å føre oversikter over hotellgjester mv. er overflødig ved siden av bestemmelser om dette i utlendingslovgivningen, se delutredning VII side 415. Også forslaget om ikke å videreføre § 335 om straff for den som driver privat arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft uten å føre oversikt over personene virksomheten gjelder, er begrunnet med at spesiallovgivningen (sysselsettingsloven) nå regulerer slik virksomhet. Straffeloven § 336 som retter seg mot pantelånervirksomhet er overflødig ved siden av blant annet finansieringsvirksomhetsloven, politiloven og brukthandeloven, se delutredning VII side 415.

Forslaget om ikke å videreføre § 338 om straff for den som inngår ekteskap mv. når vilkårene er tilsidesatt, begrunnes med at det ikke lenger er behov for å ramme slike handlinger med straff med mindre handlingen er så alvorlig at den også rammes av andre og strengere straffebud, jf. delutredning VII side 416. Det samme gjelder forslaget om ikke å videreføre straffeloven § 339 nr. 1 som setter straff for den som ikke oppfyller en lovbestemt plikt om å gi opplysninger til en offentlig myndighet. Forslaget om å oppheve § 339 nr. 2, som er en generell strafftrussel mot brudd på forskrifter som ikke selv inneholder en strafftrussel, er særlig begrunnet med at lovgiverne i større grad bør vurdere at det er nødvendig og hensiktsmessig å true med straff, jf. delutredning VII side 417.

Straffeloven 1902 § 340 rammer den som etter å ha funnet et bortkommet eller forlatt barn, ikke melder fra til barnets foresatte eller politiet. Kommisjonen foreslår ikke å videreføre bestemmelsen fordi den er lite kjent. Dersom barnet mer langvarig holdes borte fra sine foreldre, vil dette rammes av strengere straffebud. Paragraf 342 første ledd bokstav a, som rammer den som vender tilbake til riket etter å ha blitt utvist herfra, er overflødig ved siden av utlendingsloven § 47.

Paragraf 345 rammer ulike former for skadeverk, og er overflødig ved siden av andre straffebud, se delutredning VII side 418.

Straffelovkommisjonen foreslår ikke å videreføre § 346 annet ledd, som blant annet rammer den som medvirker til at noen «borttas» fra en anstalt hvor vedkommende er plassert av en offentlig

myndighet. Bestemmelsen har liten betydning ved siden av andre straffebud.

Ingen *høringsinstanser* har hatt merknader til Straffelovkomisjonens forslag om ikke å videreføre de aktuelle bestemmelsene.

Departementet er i det vesentlige enig i kommisjonens forslag, og slutter seg til det og kommisjonens begrunnelser. Departementet vil særlig fremheve behovet for å oppheve straffeloven 1902 § 339 nr. 2, som strider mot målsettingen om en mer tilbakeholden og målrettet bruk av straff, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 88 flg.

I forhold til § 330, som departementet er enig med kommisjonen i at ikke bør videreføres, vil departementet særskilt fremheve at behovet for bestemmelsen er ytterligere redusert som følge av at departementet går inn for å videreføre kjernen i straffeloven 1902 § 104 a annet ledd om straff for den som deltar i en voldelig sammenslutning med politiske mål. Eventuelle ytterligere behov for å ramme deltakelse i denne typen sammenslutninger bør varetas ved straffebud som har en mer målrettet avgrensning enn § 330.

Departementet går i motsetning til kommisjonen inn for å videreføre § 328 første ledd nr. 3, se forslaget til § 164 og drøftelsen i punkt 9.9. Videre går departementet i motsetning til kommisjonen inn for å videreføre straffeloven 1902 § 340 i kapittel 20 om vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet, se forslaget til § 197.

## 9.17 Tjenestefeil og misbruk av offentlig myndighet

### 9.17.1 Innledning

Departementet foreslår i proposisjonen straffebestemmelser mot tjenestefeil, mot grovt uaktsom tjenestefeil og mot misbruk av offentlig myndighet. Bestemmelsene retter seg mot personer som har rett til å utøve offentlig myndighet eller som bistår ved utøving av offentlig myndighet, men som misbruker denne retten. Til sammenlikning er de øvrige bestemmelsene om vern av offentlig myndighet rettet mot utenforståendes angrep mot den offentlige myndighet, for eksempel ved bruk av vold, trusler eller ved å utgi seg for å være en offentlig myndighetsperson.

### 9.17.2 Gjeldende rett

Straffeloven 1902 har en rekke straffebestemmelser som retter seg mot ulike former for misbruk av offentlig myndighet.

Straffeloven 1902 § 110 er rettet mot dommere, lagrettemedlemmer og skjønnsmenn som handler mot bedre vitende. Straffebudet gjelder alle former for tjenestehandlinger. Lovovertrедeren må etter egen oppfatning handle uriktig. Dersom en dommer mot bedre vitende uriktig tillater opplesning av en politiforklaring, er straffebestemmelsen overtrådt, selv om handlingen ikke får innvirkning på dommen. Strafferammen er fengsel i inntil fem år. Skyldkravet er forsett. Dersom handlingen har ført til at noen med urette er dømt til straff eller til større straff enn fortjent, er strafferammen fengsel i to til femten år, jf. § 110 annet ledd. I tredje ledd er strafferammen forhøyet til fengsel inntil 21 år for de tilfellene der handlingen har ført til at det er fullbyrdet frihetsstraff i mer enn fem år.

Straffeloven 1902 § 115 rammer offentlige tjenestemenn som i en straffesak forsettlig anvender ulovlige midler for å oppnå en bestemt forklaring eller en tilståelse. Ulovlige midler kan være trusler, tvang eller andre midler som strider mot straffeprosessloven, påtaleinstruksen og riksadvokatens rundskriv. Strafferammen er bot, tap av tjenesten eller hefte inntil to år.

Straffeloven 1902 § 116 rammer offentlige tjenestemenn som ulovlig ransaker hus eller person og ulovlig beslaglegger brev eller telegram. Strafferammen er bot, tap av tjenesten eller hefte inntil to år. Skyldkravet er forsett.

Etter straffeloven 1902 § 117 straffes en offentlig tjenestemann som ulovlig fullbyrder en frihetsstraff, fengsling, pågripelse eller annen frihetsberøvelse, utvisning eller forvisning, eller som ulovlig forlenger eller skjerper en frihetsberøvelse. Skyldkravet er forsett. Strafferammen er fengsel inntil seks år etter første ledd. Dersom handlingen gjelder ulovlig fullbyrdelse av en dødsstraff, noe som ikke lenger er aktuelt i Norge, er minstestrafen fengsel i to år og maksimalstraffen fengsel inntil 21 år. Under særdeles formildende omstendigheter kan det anvendes bot eller tap av tjenesten.

Om § 117 a, som regulerer straffansvaret for tortur, se punkt 9.18.

Straffeloven 1902 § 118 rammer offentlige tjenestemenn som ved misbruk av sin stilling hindrer at noen blir domfelt eller idømt riktig straff, eller som uriktig unnlater å forfølge en straffbar handling. Skyldkravet er forsett. Overtredelse straffes med tap av tjenesten eller med hefte eller fengsel inntil tre år. Under særdeles formildende omstendigheter kan bot anvendes.

Etter straffeloven 1902 § 119 straffes en offentlig tjenestemann som i strid med sin plikt medvirker til at en siktet eller en domfelt person unnviker eller at straff ikke fullbyrdes eller at en for mild

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

straff fullbyrdes. Frihetsberøvelsen må være lovlig for at bestemmelsen skal komme til anvendelse. Skyldkravet er forsett. Overtredelse straffes med tap av tjenesten eller fengsel inntil fem år. Under særdeles formildende omstendigheter kan bot anvendes.

Straffeloven 1902 § 120 rammer offentlige tjenestemenn som gir et offentlig dokument et uriktig innhold, for eksempel ved å anføre en usannhet i en protokoll. Skyldkravet er forsett. Straffen er tap av tjenesten eller fengsel inntil tre år. Dersom tjenestemannen har handlet i den hensikt å skaffe seg eller andre uberettiget vinning, er straffen fengsel inntil seks år.

Det følger av straffeloven 1902 § 123 at en offentlig tjenestemann kan straffes dersom han misbruker sin stilling til å krenke noens rett ved å foreta eller unnlate å utføre en tjenestehandling. Skyldkravet er forsett. Overtredelse straffes med bot eller tap av tjenesten eller med fengsel inntil ett år. Dersom tjenestemannen har handlet i den hensikt å skaffe seg eller andre uberettiget vinning, eller han forsettlig har voldt betydelig skade eller rettskrenkelse, er straffen fengsel inntil fem år.

Etter straffeloven 1902 § 124 straffes en offentlig tjenestemann som rettsstridig benytter sin offentlige stilling til å få eller som forsøker å få noen til å gjøre, tåle eller unnlate noe. Skyldkravet er forsett. Straffen er bot eller tap av tjenesten.

Straffeloven 1902 § 125 rammer ulike former for medvirkning. Bestemmelsen er rettet mot offentlige tjenestemenn som forleder eller tilskynder en underordnet eller en tjenestemann under hans oppsyn til å forbryte seg i tjenesten eller som bistår vedkommende eller vitende lar ham forbryte seg. Videre rammer § 125 en offentlig tjenestemann som misbruker sin offentlige stilling til å tilskynde en annen offentlig tjenestemann til å forbryte seg i tjenesten eller som bistår vedkommende. Skyldkravet er forsett. Medvirkeren straffes etter samme straffebud som hovedgjerningspersonen. Bestemmelsen kommer til anvendelse selv om hovedgjerningspersonen ikke kan straffes.

Straffeloven 1902 § 324 rammer en offentlig tjenestemann som forsettlig unnlater å utføre sin tjenesteplikt, eller som på annen måte forsettlig overtrer tjenesteplikten. Unnlattelsen er bare straffbar dersom tjenestemannen hadde en rimelig mulighet til å oppfylle plikten. Videre straffes den som tross advarsel viser uaktsom forsømmelighet eller skjodesløshet ved utførelsen av sine tjenesteplikter. Advarselen må være gitt av en kompetent person, eventuelt kompetent påtalemyndighet. Tjenesteplikten er de gjøremålene som den ansatte er pålagt i medhold av lov eller instruks. Straffen er

bot eller tap av tjenesten. Etter annet ledd gjelder straffebudet alle som omfattes av lov om statens tjenestemenn, dvs. enhver statsansatt.

Paragraf 324 er lite brukt i praksis. Det reageres normalt tjenstlig mot denne typen handlinger, se for eksempel tjenestemannsloven §§ 14 og 15.

Straffeloven 1902 § 325 rammer ulike handlinger begått av embets- eller bestillingsmenn. Bestemmelsen gjelder ikke ombudsmenn, det vil si offentlige tillitsverv som man velges eller utpekes til og som man har plikt til å ta imot, som stortingsrepresentant og lekdommer. Alle andre offentlige tjenestemenn er omfattet av § 325.

Første ledd nr. 1 rammer den som viser «grov uforstand» i tjenesten. Det skal forholdsvis mye til før vilkåret er oppfylt. I Rt. 1986 side 670 stilte Høyesterett krav til «kvalifisert klanderverdig opptreden som foranlediger sterke bebreidelser for mangel på aktsomhet».

Videre straffes den som foretar en handling som på grunn av hans stilling er forbudt, jf. straffeloven 1902 § 325 første ledd nr. 2, se for eksempel lov 3. mai 2002 nr. 13 om utenriktjenesten § 19 annet ledd.

Første ledd nr. 3 rammer embets- og bestillingsmenn som under utførelsen av offentlig tjeneste gjør seg skyldig i utilbørlig opptreden mot noen. Handlingen må være begått i forbindelse med den offentlige tjenesten, for eksempel ved at en polititjenestemann utviser seksuelt krenkende atferd under patruljering, se Rt. 1992 side 974.

Videre straffes embets- og bestillingsmenn som i anledning av tjenesten gjør seg skyldig i utilbørlig opptreden mot over- eller underordnede, jf. første ledd nr. 4. Begrepet «i anledning av» er videre enn «under utførelsen av» i nr. 3. Bestemmelsen kan også ramme handlinger som er begått utenfor tjenesten, for eksempel under et sosialt arrangement på arbeidsplassen.

Etter første ledd nr. 5 straffes embets- eller bestillingsmenn som utenfor tjenesten utviser et forhold som gjør ham uverdigg til eller virker nedbrytende på den tillit eller aktelse som er nødvendig for stillingen. Om en handling anses uverdigg, vil avhenge av stillingens art. Det vil for eksempel stilles høyere krav til en dommers eller en prests opptreden enn til en førstetekonsulents opptreden. Også en straffbar handling kan være grunnlag for domfellelse etter bestemmelsen, se Rt. 1992 side 839 om en sorenskriveres underslag fra et legat.

Skyldkravet i straffeloven 1902 § 325 nr. 1 er uaktsomhet, mens det i nr. 2 til nr. 5 er forsett. Straffen er normalt bot. Ved gjentakelse eller under særdeles skjerpende omstendigheter kan tap av tjenesten idømmes.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Ved domstolloven § 234 fjerde ledd er straffeloven 1902 § 324 og § 325 gitt tilsvarende anvendelse på advokater og advokatfullmektiger.

### 9.17.3 Straffelovkommisjonens forslag

Straffelovkommisjonen foreslår en generell bestemmelse som rammer den som ved utøving av offentlig myndighet forsettlig handler i strid med sin tjenesteplikt, jf. delutredning VII side 311 flg. Bestemmelsen er ment å erstatte straffeloven 1902 § 324. Kommisjonen ser ikke grunn til å videreføre særlige regler som rammer pliktbrudd begått av offentlige tjenestemenn eller pliktbrudd begått av arbeidstakere som omfattes av tjenestemannsloven, men som ikke er offentlige tjenestemenn. Kommisjonen peker på at straffeloven 1902 § 324 brukes lite i praksis og at overtredelser normalt gjøres opp ved tjenstlige reaksjoner. Videre er store grupper arbeidstakere trukket ut av bestemmelsens virkefelt etter omgjøring av statlige virksomheter til selvstendige rettssubjekter. Heller ikke kommunalt ansatte som ikke er offentlige tjenestemenn, rammes.

Derimot mener Straffelovkommisjonen at pliktbrudd i tilknytning til *utøving av offentlig myndighet* fremdeles bør straffsanksjoneres, fordi det er vesentlig at den enkelte har tillit til at myndighet utøves i samsvar med lover og regler, og at myndigheten ikke misbrukes. Straffelovkommisjonen foreslår at begrepet «offentlig myndighet» som utgangspunkt skal forstås slik det er benyttet i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. I tillegg til det å treffe vedtak omfatter begrepet annen håndheving av lover og forskrifter og faktiske handlinger under gjennomføringen av vedtak.

Kommisjonen peker på at innholdet i tjenesteplikten normalt vil følge av lov, forskrift, instruks, direktiv, pålegg fra overordnede eller praksis. Det kan også tenkes handlinger som strider mot alminnelige prinsipper for utøvelsen av offentlig myndighet. Som eksempel nevner kommisjonen saken inntatt i Rt. 1995 side 20 der en politimann ble dømt for overtredelse av straffeloven 1902 § 325 første ledd nr. 1 for å ha satt en sprøyte på en utlending under uttransportering.

Straffelovkommisjonen fremholder videre at det må være tilstrekkelig at handlingen er begått i nær tilknytning til utøvelsen av offentlig myndighet. Det kan ikke kreves at handlingen ble begått *under* utøvelsen. Videre bør bestemmelsen omfatte underordnede som legger til rette for andres myndighetsutøving. Kommisjonen mener at den nærmere avgrensningen av når det forelig-

ger utøving av offentlig myndighet kan overlates til domstolene.

Bestemmelsen bør også omfatte ombudsmenn, det vil si offentlige tillitsverv som man velges eller utpekes til, og som man har plikt til å ta imot. På grunn av utformingen av bestemmelsen vil den ikke kunne brukes mot personer som nekter å ta imot vervet. Kommisjonen foreslår at et eventuelt straffansvar for å nekte å ta imot verv bør reguleres i spesiallovgivningen, blant annet domstolloven og valgloven.

Bestemmelsene i straffeloven 1902 § 110, §§ 115 til 120, § 123 og § 124 foreslås ikke videreført. Kommisjonen forutsetter at de aktuelle handlingene vil rammes av bestemmelsene om vanlig og grovt misbruk av offentlig myndighet og at de fleste av disse handlingene normalt bør regnes som grove.

Straffelovkommisjonen foreslår at strafferammen for vanlig overtredelse skal være i det lavere sjiktet.

Straffelovkommisjonen foreslår videre en bestemmelse om forsettlig, *grovt misbruk av offentlig myndighet* – utformet etter samme mønster som de andre bestemmelsene om grove overtredelser. Straffebudet antas i praksis å erstatte straffeloven 1902 § 110, §§ 115 til 120, § 123 og § 124. Følgen av handlingen, handlingens art og forsett om berikelse bør særlig tillegges vekt ved vurdering av om overtredelsen skal anses for å være grov. Straffelovkommisjonen foreslår at strafferammen bør være fengsel inntil seks år.

Straffeloven 1902 § 125 er foreslått erstattet av den alminnelige medvirkningsbestemmelsen, se straffeloven 2005 § 15.

Straffelovkommisjonen foreslår dernest et straffebud mot *grovt uaktsomt misbruk av offentlig myndighet*. Bestemmelsen skal erstatte straffeloven 1902 § 325 første ledd nr. 1 om grov uforstand i tjenesten. De øvrige alternativene i § 325 foreslås ikke videreført.

Tjenesteplikter kan overtres uaktsomt, for eksempel på grunn av slurv eller forglemmelser. Kommisjonen anser det derfor nødvendig å kriminalisere grovt uaktsomme overtredelser, og mener det bør stilles strenge krav til utøvelsen av offentlig myndighet. I tråd med kommisjonens generelle syn foreslår den at strafferammen skal være den samme som for vanlig overtredelse, det vil si i det lavere sjiktet.

Forslaget innebærer en utvidelse av det strafferettslige ansvaret. Skyldkravet skjerpes i forhold til flere av bestemmelsene i straffeloven 1902. Videre foreslås det at medvirkning skal være straffbar, jf.



den alminnelige medvirkningsbestemmelsen i straffeloven 2005 § 15.

#### 9.17.4 Høringsinstansenes syn

To av høringsinstansene har merknader til bestemmelsene om misbruk av offentlig myndighet – *Arbeids- og administrasjonsdepartementet* og *Kommunenes Sentralforbund*.

*Arbeids- og administrasjonsdepartementet* uttaler at det i dag ikke finnes arbeidstakere som faller inn under tjenestemannsloven som ikke er offentlige tjenestemenn. Kommisjonen legger det motsatte til grunn på side 311. Videre er *Arbeids- og administrasjonsdepartementet* enig i kommisjonens forståelse av begrepet «offentlige myndighet», men mener at rekkevidden av begrepet om mulig bør fastlegges nærmere. Departementet støtter forslaget til straffebud mot grovt uaktomme overtredelser.

*Kommunenes Sentralforbund* mener at det virker unaturlig å omtale folkevalgte som offentlige tjenestemenn, og mener at språkbruken bør endres på dette punktet. Videre går KS inn for at fradømmelse av verv bør opprettholdes som straffalternativ.

#### 9.17.5 Departementets vurdering

Departementet slutter seg langt på vei til Straffelovkommisjonens forslag til straffebud mot misbruk av offentlig myndighet. I likhet med kommisjonen mener departementet at det er hensiktsmessig å fastsette generelle bestemmelser som rammer alle former for forgåelser ved utøving av offentlig myndighet. Flertallet av bestemmelsene i straffeloven 1902 kapittel 11 og kapittel 33 – om ulike typer klanderverdige handlinger begått av offentlige tjenestemenn – anvendes sjelden i praksis. Den gjeldende lovreguleringen er fragmentarisk og lite oversiktlig, og innbyr til tvil om bestemmelsenes anvendelsesområde. Videre risikerer man at ikke alle former for misbruk av offentlig myndighet rammes. I tillegg har tiden løpt fra enkelte av bestemmelsene, som for eksempel § 111 som rammer innkreving av ulovlig skatt til egen lomme. Ved å fastsette generelle straffebestemmelser, blir regelverket forenklet og lettere tilgjengelig. På den annen side er det viktig å unngå at bestemmelsenes virkefelt blir for vide, og beskrivelsen av gjerningsinnholdet må være tilstrekkelig presis.

Til sammenlikning har den svenske Brottsbalken en generell bestemmelse om tjenestefeil i 20 kapittel 1 §. Den finske straffeloven har ett straffe-

bud mot misbruk av tjenestestilling i 40 kapittel 7 § og ett mot brudd mot tjenesteplikt i 40 kapittel 10 §. Den danske straffeloven har en rekke bestemmelser mot ulike former for forbrytelser i offentlig tjeneste, og har mye til felles med kapittel 11 i straffeloven 1902.

Departementet har ved den nærmere utformingen av bestemmelsene sett hen til det svenske straffebudet mot tjenestefeil, som rammer den som «uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften». Etter annet ledd straffes grov overtredelse med fengsel inntil seks år. Det skal blant annet legges vekt på om gjerningspersonen alvorlig har misbrukt sin stilling ved vurderingen av om overtredelsen anses for å være grov.

Straffansvaret etter svensk rett på dette området ble reformert i 1975. Reformen bygget på det grunnsynet at offentlige tjenestemenns forseelser som utgangspunkt er et brudd på tilsetningsavtalen. Det bør følgelig benyttes privatrettslige sanksjonsmidler. På den annen side skal ikke offentlig ansatte likestilles med ansatte i privat sektor på alle områder. Samfunnets interesse i en korrekt myndighetsutøving skal beskyttes ved hjelp av straffrettslige virkemidler. Departementet kan slutte seg til hovedsynspunktene bak den svenske reformen.

Etter departementets oppfatning er det grunn til fortsatt å kunne bruke straff mot forgåelser ved utøving av offentlig myndighet, jf. forslaget til §§ 171–173. Offentlig myndighet utøves på en rekke områder og har stor betydning for den enkelte. I tillegg kommer at den private part ofte har en straffsanksjonert plikt til å følge forvaltningens vedtak. Det er derfor viktig å opprettholde allmennhetens tillit til at offentlig myndighet utøves i tråd med regelverket. Misbruk av offentlig myndighet kan få betydelige skadevirkninger og ramme enkeltpersoner hardt. På denne bakgrunn har departementet kommet til at forgåelser ved utøving av offentlig myndighet bør straffesanksjoneres. Departementet ser derimot ikke grunn til å utforme særskilte straffebud for handlinger som blir begått av offentlige tjenestemenn, men som ikke har tilknytning til vedkommendes myndighetsutøving. Dersom det er tale om en ellers straffbar handling, er det tilstrekkelig at den rammes av de alminnelige straffebestemmelsene på området. For eksempel kan en offentlig tjenestemann som i dag legger skjul på sannheten i en protokoll, straffes etter straffeloven 1902 § 120. Departementet antar at det er tilstrekkelig at vedkommende for fremtiden kan straffes for dokumentfalsk eller

regnskapsovertredelse – dersom protokollføringen ikke er ledd i myndighetsutøving. Tjenestemannens stilling og omstendighetene for øvrig kan eventuelt tillegges vekt i skjerpende retning ved straffutmålingen eller tale for at overtredelsen skal anses for å være grov.

Dersom det er tale om en klanderverdig handling som ikke ellers er straffbar, mener departementet at det ikke er nødvendig å reagere med straff bare fordi gjerningspersonen er offentlig tjenestemann. I slike tilfeller vil det være tilstrekkelig at arbeidsgiveren kan reagere tjenstlig. Dersom en politifullmektig i dag på fritiden opptrer på en måte som svekker hans aktelse i lokalsamfunnet, kan han straffes etter straffeloven 1902 § 325 nr. 5. Etter departementets mening bør straff bare benyttes som en siste utvei. Dersom det er mulig å styre atferd ved hjelp av andre virkemidler, bør en handling ikke gjøres straffbar, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 92 til 93. Dersom en tjenestemann opptrer på en uheldig måte på fritiden, er det ikke nødvendig å reagere med straff. Etter tjenestemannsloven § 14 nr. 1 bokstav b kan det reageres med ordensstraff mot tjenestemenn som ved utilbørlig atferd i eller utenfor tjenesten skader den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen. Den festglade politifullmektigens utagerende atferd vil dermed kunne styres i ønsket retning uten bruk av straff.

I tillegg kommer at det ikke bør være avgjørende for bruken av straff hvorvidt en oppgave løses av offentlig sektor eller av privat sektor. En rekke statlige etater er omgjort til selvstendige rettssubjekter, og det offentlige benytter seg på flere områder av private tjenesteytere. Dersom det er tilfeldig om en oppgave utføres av en offentlig tjenestemann eller privat aktør, taler det mot bare å straffe handlinger begått av en offentlig tjenestemann. Også av denne grunn er det hensiktsmessig å begrense straffansvaret til handlinger begått i forbindelse med utøvelse av offentlig myndighet.

Ethvert bagatellmessig brudd på tjenesteplikten bør ikke straffsankjoneres. Det kan tenkes en rekke mindre alvorlige pliktbrudd – som for eksempel å glemme å legitimere seg eller å unnlate å sende ut varsel etter forvaltningsloven – som ikke bør føre til straffansvar. Det samme gjelder hvis en tjenestemann avslår dokumentinnsyn etter offentliglova. Det kan likevel stille seg annerledes hvis det er tale om en systematisk innsynsnektelse som savner grunnlag i en rimelig tvil om forståelsen av bestemmelsen. Det må være tilstrekkelig å reagere tjenstlig mot de minst alvorlige pliktbruddene. Et pliktbrudd kan også gjøre at den aktuelle avgjørelsen blir ugyldig og følgelig ikke bindende

for den som avgjørelsen er rettet til. Straffansvaret bør reserveres for de mer alvorlige overtredelsene. Etter departementets mening må det oppstilles en nedre grense for området for det straffbare, og denne grensen synliggjøres i lovforslaget ved at det er *grove* pliktbrudd som er straffbare. Med det ønsker departementet å uttrykke et kvalifikasjonskrav på to punkter i gjerningsbeskrivelsen: For det første må *bruddet* (handlingen) være grovt. For det andre må bruddet gjelde en *tjenesteplikt* av en viss betydning.

Departementet foreslår en annen systematikk enn Straffelovkommisjonen. Etter departementets oppfatning bør straffansvaret ramme noe videre enn betegnelsen «misbruk av offentlig myndighet» i kommisjonens forslag kan gi inntrykk av. Det bør ikke være et vilkår at gjerningspersonen har hatt forsett om å oppnå vinning eller noen annen form for fordel for seg eller andre. Det grovt å bryte sin tjenesteplikt i forbindelse med utøving av offentlig myndighet er i seg selv skadelig og straffverdig. Etter departementets oppfatning er uttrykket *misbruk* lite treffende som betegnelse på vanlige og uaktsomme overtredelser. Straffebestemmelsen skal også ramme grove tilfeller av forsømmelser, slurv mv. Det synes for eksempel unaturlig å klassifisere grovt uaktsomme forglemmelser under saksbehandlingen som *misbruk* av offentlig myndighet. Departementet foreslår på denne bakgrunn en straffebestemmelse mot *tjenestefeil* som rammer den som *grovt bryter sin tjenesteplikt* ved utøving av offentlig myndighet, jf. forslaget til § 171. Videre foreslår departementet en egen straffebestemmelse mot særlig grove tilfeller av brudd på tjenesteplikten, for eksempel med sikte på å oppnå vinning, betegnet som *misbruk av offentlig myndighet*, jf. forslaget til § 173.

I likhet med Straffelovkommisjonen mener departementet at også grovt uaktsomme pliktbrudd bør strafflegges, jf. forslaget til § 172. Slike overtredelser vil regelmessig kunne forekomme, for eksempel ved klanderverdig slurv eller glemshomhet. Også den grovt uaktsomme lovovertreder er å bebreide, og det er grunn til å stille strenge krav til den som utøver offentlig myndighet.

Etter gjeldende rett straffes også alminnelig uaktsomhet etter straffeloven 1902 § 324 tredje alternativ og grov uaktsomhet etter § 325 nr. 1, mens det kreves forsett for å domfelle etter straffebudene i kapittel 11. Et generelt straffebud mot grovt uaktsomt misbruk av offentlig myndighet vil følgelig innebære en avkriminalisering på noen punkter og en nykriminalisering på andre områder.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Etter departementets mening bør det som utgangspunkt stilles krav om grov uaktsomhet, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 115 og straffeloven 2005 § 23 annet ledd. Departementet kan ikke se at særegne omstendigheter ved tjenestefeil taler for at det skal kunne brukes straff mot alminnelig uaktsomhet.

Bestemmelsen om grovt uaktsom tjenestefeil bør skilles ut som et eget straffebud i tråd med systemet i straffelovens spesielle del for øvrig.

Departementet har derimot kommet til at grovt uaktsomt misbruk av offentlig myndighet ikke bør kriminaliseres. Misbruk av offentlig myndighet vil normalt begås forsettlig. Det er nærliggende å sammenlikne myndighetsmisbruk med straffbare forhold som korrupsjon og utroskapittel Uaktsomme overtredelser av de sistnevnte bestemmelsene er ikke belagt med straff. Heller ikke i Sverige er uaktsomme overtredelser av straffebudet mot grov tjenestefeil belagt med straff.

Ikke bare handlinger som begås *under* myndighetsutøvelsen, bør rammes. Også handlinger begått under forberedelsen eller av underordnede bør omfattes. Det er grunn til å straffe pliktbrudd også under forberedelsen av hensyn til allmennhetens tillit til at offentlig myndighet utøves på en korrekt måte og av hensyn til straffebudets effektivitet. En tjenestemann bør ikke kunne gå straffri fordi han ikke selv fattet det endelige vedtaket dersom han under saksforberedelsen har brutt sin tjenesteplikt. Videre foreslår departementet at også personer som *bistår* ved utøving av offentlig myndighet skal omfattes av bestemmelsen. Nærheten til myndighetsutøvingen taler for at straffansvaret bør omfatte også denne persongruppen. Det kan for eksempel være tale om kontoransatte som ikke selv forbereder myndighetsutøving, men som lett vil kunne endre et vedtak eller trenere saksbehandlingen.

Departementets forslag innebærer en avkriminalisering på to punkter. Etter bestemmelsene i straffeloven 1902 kapittel 11 og 33 er en rekke handlinger begått av offentlige tjenestemenn straffbare. For det første omfatter begrepet «offentlig tjenestemann» i straffeloven 1902 også grupper av statlig ansatte som ikke utøver offentlig myndighet eller bistår ved myndighetsutøving. Disse persongruppene faller i det vesentlige utenfor virkeområdet til den foreslåtte bestemmelsen. For det andre vil ikke forslaget til nytt straffebud ramme alle de handlingene som etter gjeldende rett er kriminalisert – bare handlinger begått i tilknytning til utøving av offentlig myndighet.

Strafferammene i bestemmelsene i straffeloven 1902 som helt eller delvis videreføres gjennom for-

slaget til straffebestemmelser mot tjenestefeil og mot misbruk av offentlig myndighet, varierer fra bot til fengsel inntil 21 år, med til sammen åtte ulike maksimalstraffer. I forslaget til ny straffebestemmelse er det verken mulig eller ønskelig å differensiere maksimalstraffen i samme grad.

Etter gjeldende rett reageres det normalt med bot ved overtredelse av straffeloven 1902, §§ 324 og 325, men også tap av tjenesten kan idømmes. Strafferammen for tjenestefeil bør være betydelig høyere. Det skyldes at også enkelte mer alvorlige overtredelser, som etter gjeldende rett rammes av bestemmelsene i straffeloven 1902 kapittel 11, etter omstendighetene vil kunne falle inn under bestemmelsens virkeområde. For eksempel vil ulovlig ransaking eller beslag i strid med straffeloven 1902 § 116 rammes av forslaget til straffebestemmelse mot tjenestefeil, forutsatt at handlingen ikke er så graverende at det er tale om misbruk av offentlig myndighet. Strafferammen for tjenestefeil foreslås på denne bakgrunn satt til bot eller fengsel inntil to år, jf. forslaget til § 171. I tillegg vil rettighetstap kunne idømmes etter den alminnelige bestemmelsen i straffeloven 2005 § 56. Departementet tar ikke sikte på å endre gjeldende straffutmålingspraksis.

Ved overtredelse av straffebestemmelsen mot grovt uaktsom tjenestefeil bør det også være rom for å reagere med fengselsstraff av en viss lengde mot handlinger i det øvre sjiktet av den foreslåtte bestemmelsen. Departementet legger til grunn at bestemmelsen også vil kunne anvendes mot mer alvorlige overtredelser. Strafferammen for grovt uaktsom tjenestefeil er derfor foreslått satt til bot eller fengsel inntil 1 år, jf. forslaget til § 172. I tillegg vil rettighetstap kunne idømmes etter den alminnelige bestemmelsen i straffeloven 2005 § 56. Departementet tar ikke sikte på å endre gjeldende straffutmålingspraksis.

Straffen for myndighetsmisbruk bør være fengsel inntil seks år, jf. forslaget til § 173. Departementet antar at de fleste formene for misbruk av offentlig myndighet som etter gjeldende rett straffes etter straffeloven 1902 kapittel 11, normalt vil rammes av forslaget til straffebud mot misbruk av offentlig myndighet. Flertallet av straffebestemmelsene i kapittel 11 har ikke vært anvendt i praksis. Det er følgelig vanskelig å finne en strafferamme som kan reflektere et realistisk straffutmålingsnivå. Strafferammen er foreslått på grunnlag av en oppfatning om at straffverdigheten av grove tilfeller av misbruk av offentlig myndighet kan sammenliknes med grove tilfeller av økonomisk kriminalitet. Også i Sverige er maksimalstraffen

for grov tjenestefeil fengsel inntil seks år, se Brottsbalken 20 kapittel 1 §.

Forslaget innebærer en betydelig reduksjon av maksimalstraffen sammenliknet med straffeloven 1902 § 110 tredje ledd og § 117 annet ledd. Overtredelser av disse bestemmelsene kan straffes med fengsel inntil 21 år. Reduksjonen av strafferammen har imidlertid liten praktisk betydning da maksimalstraffen først og fremst er rettet mot ulovlig fullbyrdelse av dødsstraff.

På bakgrunn av forslaget til nye straffebestemmelser mot misbruk av offentlig myndighet foreslår departementet å oppheve domstoloven § 234 fjerde ledd. Etter denne bestemmelsen gjelder straffeloven 1902 §§ 324 og 325 tilsvarende for advokater og advokatfullmektiger. Etter departementets oppfatning bør bare pliktbrudd i forbindelse med utøving av offentlig myndighet straffes. Departementet kan ikke se behov for egne regler for advokater og advokatfullmektiger. Dersom det er tale om en ellers straffbar handling, er det tilstrekkelig at den rammes av det aktuelle straffebudet. For øvrig er det tilstrekkelig at disiplinærmyndighetene har adgang til å reagere mot handlinger i strid med god advokatskikk mv., se domstoloven § 227 flg.

## 9.18 Tortur

### 9.18.1 Innledning

Departementet foreslår å videreføre straffebudet mot tortur som er inntatt i straffeloven 1902 § 117 a. Bestemmelsen ble tilføyd ved lov 25. juni 2004 nr. 52. Straffebudet er noe omredigert med sikte på å oppnå en mer ensartet utforming av bestemmelsene i straffelovens spesielle del. Videre er det foreslått materielle endringer som følge av at lett uaktsomhet (*culpa levisissima*) ikke er videreført i straffeloven 2005.

Forslag til straffebud mot tortur ble sendt på høring 13. juni 2002 sammen med NOU 2002: 4. Straffelovkommisjonen foreslo ikke noe eget straffebud mot tortur i utredningen, se NOU 2002: 4 side 346. Kommisjonen fremholdt blant annet at torturhandlinger ville rammes av andre straffebud. Departementet sendte likevel et forslag til straffebud mot tortur på høring. Et hovedformål var å oppfylle anbefalingen fra FN's torturkomité om å tilføye et slikt straffebud i straffeloven 1902. Etter at et stort flertall av høringsinstansene støttet forslaget, ble lovforslag fremmet i Ot.prp. nr. 59 (2003–2004). Høringsuttalelsene er referert i den nevnte proposisjonen, og blir ikke gjennomgått på nytt her.

### 9.18.2 Gjeldende rett

Straffebudet mot tortur i straffeloven 1902 § 117 a rammer offentlig tjenestemann som påfører en annen person skade eller alvorlig fysisk eller psykisk smerte med forsett om å oppnå opplysninger eller en tilståelse, eller for å straffe, true eller tvinge noen. Videre rammer bestemmelsen det å påføre en annen person skade eller alvorlig fysisk eller psykisk smerte på grunn av personens trosbekjennelse, rase, hudfarge, kjønn, homofil legning, leveform eller orientering eller nasjonale eller etniske opprinnelse.

Med offentlig tjenestemann menes enhver som utøver offentlig myndighet på vegne av stat eller kommune eller utfører tjeneste eller arbeid som stat eller kommune i medhold av lov eller forskrift skal oppnevne noen for å utføre eller helt eller delvis skal betale for, jf. § 117 a tredje ledd.

Straffebudet rammer også handlinger begått etter oppfordring eller med uttrykkelig eller underforstått samtykke fra en offentlig tjenestemann, jf. § 117 a fjerde ledd.

### 9.18.3 Departementets vurdering

Etter departementets oppfatning er det uten videre klart at straffebudet mot tortur bør videreføres av hensyn til våre internasjonale forpliktelser, jf. forslaget til §§ 174 og 175. Det vises til begrunnelsen i Ot.prp. nr. 59 (2003–2004) side 39 til 40.

I forbindelse med gjennomføringen av Roma-vedtektenes bestemmelser om forbrytelser mot menneskeheten oppstår spørsmålet om det skal opereres med ett eller to torturbegrep i straffeloven. I straffeloven 2005 § 102 er det tatt inn et straffebud mot forbrytelse mot menneskeheten. Bestemmelsen rammer den som, som ledd i et utbredt eller systematisk angrep mot en sivilbefolkning, torturerer en person i vedkommendes varetekt eller kontroll ved å forårsake alvorlig psykisk eller fysisk smerte, jf. § 102 første ledd bokstav f. Videre rammes tortur av straffebudet mot krigsforbrytelse mot person, jf. § 103 første ledd bokstav b.

Torturbegrepene i henholdsvis straffeloven 1902 § 117 a og i straffeloven 2005 § 102 er ikke fullstendig overlappende. Torturbegrepet i straffeloven 1902 § 117 a er dels videre og dels snevrere. Paragraf 117 a har et snevrere virkefelt i den forstand at den kun retter seg mot offentlige tjenestemenn, og er dessuten begrenset til handlinger som blir begått med et bestemt formål, nemlig å oppnå opplysninger eller en tilståelse, eller å avstraffe, true eller tvinge noen, eller på grunn av en persons trosbekjennelse, rase mv. På den annen side er

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

straffeloven 2005 § 102 begrenset til å gjelde handlinger som er ledd i et utbredt eller systematisk angrep mot en sivilbefolkning. Det er følgelig tale om tortur begått under svært spesielle omstendigheter. Straffeloven 2005 § 103 er begrenset til å gjelde tortur begått i forbindelse med en væpnet konflikt.

Det er ikke aktuelt å operere med et snevrere torturbegrep i straffebudet mot forbrytelse mot menneskeheten enn det som er benyttet i Roma-vedtektene. Derimot er det grunn til å vurdere om det alminnelige straffebudet mot tortur kan tilpasses terminologien i Roma-vedtektene.

En sentral forskjell mellom straffeloven 2005 §§ 102 og 103 og straffeloven 1902 § 117 a er vilkåret om at tortur er begått av bestemte grunner, jf. § 117 a annet ledd bokstav a til c. Etter departementets oppfatning kjennetegnes tortur normalt av at skade eller smerte påføres med sikte på å oppnå noe, for eksempel en tilståelse. Det vil være uheldig å fjerne de alternative vilkårene i § 117 a annet ledd bokstav a til c. Dersom handlingen ikke lenger skal knyttes til et bestemt formål, vil straffebudet favne om enhver form for påføring av skade eller alvorlig fysisk eller psykisk smerte. I så tilfelle vil skillet mellom tortur og alvorlige legemskrenkelser, trusler mv. utviskes. Det er derfor i den mer generelle bestemmelsen om tortur fortsatt grunn til å stille vilkår om at legemskrenkelsen eller truselen utøves med et bestemt formål. I straffeloven 2005 §§ 102 og 103 er det derimot ikke behov for et slikt kvalifiserende element i gjerningsbeskrivelsen idet bestemmelsen bare rammer handlinger begått som ledd i et utbredt eller systematisk angrep mot en sivilbefolkning eller i forbindelse med en væpnet konflikt. Inngangsvilkåret er følgelig svært strengt og virker i tilstrekkelig grad kvalifiserende.

I utgangspunktet ville det være ønskelig å benytte samme torturbegrep i de to straffebudene. På den annen side tilsier det forhold at bestemmelsene normalt tar sikte på svært ulike situasjoner at det ikke er hensiktsmessig å operere med det samme torturbegrepet. Det vil ikke være heldig å gi det alminnelige straffebudet mot tortur et svært vidt virkeområde alene for at det skal tilpasses definisjonen i Roma-vedtektene. Departementet går derfor inn for å operere med to torturbegreper i straffeloven – ett i forbindelse med den alminnelige torturbestemmelsen og ett i straffebudene mot forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser.

Utformingen av et alminnelig straffebud mot tortur reiser også enkelte andre spørsmål. Under høringen av forslaget til ny § 117 a i straffeloven

1902 uttalte *riksadvokaten* at det bør vurderes om et straffebud mot tortur også bør rette seg mot andre personer enn myndighetspersoner. Riksadvokaten begrunnet synspunktet med:

«at utviklingen i folkeretten vel går i retning av at også andre enn myndighetspersoner kan gjøres ansvarlig for alvorlige krigsforbrytelser, herunder tortur.»

Departementet sluttet seg til synspunktet, og fremholdt at vurderingen burde gjøres i arbeidet med den spesielle delen i straffeloven 2005, se Ot.prp. nr. 59 (2003–2004) side 44.

Straffeloven 1902 § 117 a er begrenset til å omfatte offentlige tjenestemenn i samsvar med definisjonen i FNs torturkonvensjon 10. desember 1984 artikkel 1 nr. 1. Av artikkel 1 nr. 2 følger det at et straffebud mot tortur kan ha et videre nedslagsfelt enn den definisjonen som er gitt i nr. 1. Konvensjonen er ikke til hinder for at straffebudet mot tortur utvides til også å omfatte andre gjerningspersoner enn offentlige tjenestemenn.

Straffansvaret for krigsforbrytelser er som nevnt regulert i straffeloven 2005 § 103, som rammer enhver person som utøver tortur, ikke bare offentlige tjenestemenn. På denne bakgrunn anser departementet det ikke nødvendig å utvide anvendelsesområdet til det alminnelige straffebudet mot tortur alene av hensyn til folkerettslige forpliktelser.

Etter departementets mening er det særlig straffverdig dersom en offentlig tjenestemann utøver tortur. I høringsbrevet 13. juni 2002 fremholdt departementet at begrepet «tortur» forutsetter en viss tilknytning til myndighetsutøving. Under høringen uttalte *Agder lagmannsrett* at det som skiller tortur fra tradisjonelle straffebud mot legemskrenkelser, tvang og frihetsberøvelse mv., er tilknytningen til offentlig tjeneste. Tilsvarende heter det i *Borgarting lagmannsretts* høringsuttalelse at plasseringen av straffebudet mot tortur i kapitlet om vern av tillit vil gi et signal om at kjernen i bestemmelsen skal være å avverge maktmisbruk fra myndighetspersoner. Med unntak av *riksadvokaten* gikk ingen av høringsinstansene inn for å vurdere en utvidelse av straffebudet til også å gjelde handlinger begått av andre personer.

Etter departementets oppfatning er det grunn til å vurdere en viss utvidelse av personkretsen som rammes av bestemmelsen. For eksempel omfattes ikke offentlig engasjerte sikkerhetsvakter av straffeloven 1902 § 117 a. Det kan være grunn til å inkludere alle grupper som utøver makt på vegne av stat eller kommune, uavhengig av ansettelsesforhold, hjemmelsgrunnlag mv.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

For å sikre at alle aktuelle grupper omfattes av bestemmelsen, foreslår departementet å utvide definisjonen av offentlig tjenestemann til å omfatte enhver i statlig eller kommunal tjeneste og enhver som er engasjert av stat eller kommune for å utføre tjeneste eller arbeid, jf. forslaget til § 174 annet ledd. En slik utvidelse av persongruppen vil neppe føre til at torturbegrepet utvannes. Vilkårene i første ledd er fremdeles strenge. Videre vil bestemmelsen fremdeles bare omfatte personer med tilknytning til offentlig tjenesteutøvelse.

Dersom tortur begås av en privatperson, kan handlingen straffes strengt med hjemmel i bestemmelsene mot legemskrenkelser mv. Videre vil disse straffebudene kunne anvendes sammen med for eksempel bestemmelser om tvang, trusler, seksuallovbrudd og motarbeiding av rettsvesenet, jf. straffeloven 2005 § 79. Spesielt alvorlige forhold ved voldsbruken, som for eksempel at den er begått på en særlig hensynsløs måte, som ledd i organisert virksomhet eller av flere i fellesskap, kan tillegges vekt i skjerpende retning.

Departementet går, i samsvar med det som er foreslått i § 185 om hatefulle ytringer og § 186 om diskriminering, inn for å utvide kretsen av beskyttede personer i § 174 første ledd bokstav c til også å omfatte personer med nedsatt funksjonsevne.

Videre er det nødvendig å omstrukturere straffeloven 1902 § 117 a som følge av at skyldformen lett uaktsomhet (*culpa levissima*) ikke ble videreført i straffeloven 2005, se Ot.prp. 90 (2003–2004) side 118 til 120. Etter gjeldende rett kan det idømmes fengsel inntil 21 år ved grov og alvorlig tortur med døden til følge. Paragraf 117 a kan lettest tilpasses systemet i ny straffelov ved å dele bestem-

melsen i ett straffebud mot vanlig tortur og ett mot grov tortur. I samsvar med gjeldende rett foreslår departementet strafferammen for tortur satt til fengsel inntil 15 år og for grov tortur fengsel inntil 21 år. Strafferammen for tortur blir dermed den samme som for forsettlig grov legemsskade.

Det følger av FNs torturkonvensjon artikkel 5 at overtredelser av straffebudet mot tortur skal kunne forfølges i Norge dersom handlingen er begått på norsk jurisdiksjonsområde, den antatte lovovertrederen er norsk statsborger eller når offeret er norsk statsborger og staten anser det passende. I tillegg krever artikkel 5 at statene skal kunne pådømme torturhandlinger begått i utlandet av utlendinger dersom utlendingen senere oppholder seg i Norge og Norge ikke utleverer vedkommende.

Det følger av straffeloven 2005 § 4 at straffelovgivningen gjelder for handlinger foretatt på norske jurisdiksjonsområder. Videre følger det av § 5 første ledd bokstav a at straffelovgivningen gjelder handlinger foretatt av norsk statsborger i utlandet. I § 6 er det fastsatt en generell bestemmelse for de tilfellene der det er særlig folkerettslig grunnlag for å strafforfølge: Utenfor virkeområdet etter §§ 4 og 5 gjelder straffelovgivningen også for handlinger som Norge etter overenskomster med fremmede stater eller etter folkeretten for øvrig har rett eller plikt til å strafforfølge. På denne bakgrunn antar departementet at forpliktelsene i FNs torturkonvensjon artikkel 5 er oppfylt.

Medvirkningstillegget i straffeloven 1902 § 117 a første ledd tredje punktum er overflødig som følge av den generelle bestemmelsen om medvirkning i straffeloven 2005 § 15.

## 10 Vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet

### 10.1 Innledning

Kapitlet omhandler i hovedsak forslag til straffebestemmelser som avløser straffeloven 1902 kapittel 13 om forbrytelser mot den alminnelige orden og fred og kapittel 35 om forseelser mot den alminnelige orden og fred.

Generelt kan det sies at bestemmelsene verner om flere ulike interesser – liv, helse, offentlig samkvem, eiendom – mv. Hovedbegrunnelsen bak plasseringen av bestemmelsene er det ordensmessige aspektet ved overtredelsene. Kapitlet svarer til Straffelovkommisjonens kapittel 20 om vern av den offentlige ro og orden, men det er gjort flere endringer i forhold til kommisjonens lovskisse. Viktigste er at departementet ikke følger opp kommisjonens forslag om et eget kapittel (21) om generelle bestemmelser til forebygging av andre straffbare handlinger, jf. delutredning VII side 302 flg. I stedet foreslår departementet at bestemmelsene i denne kapitelskissen fra kommisjonen plasseres i andre kapitler sammen med bestemmelsene som forberedelseshandlingene knytter seg til. I kapittel 20 om vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet foreslår departementet derfor å ta inn også straffebudene om bæring av våpen på offentlig sted, uforvarlig omgang og ulovlig befatning med skytevåpen, ammunisjon, sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff, oppfordring til en straffbar handling og brudd på plikt til å avverge straffbare forhold.

I motsetning til kommisjonen foreslår departementet at kapitlet om vern av offentlig ro, orden og sikkerhet ikke skal inneholde bestemmelser om kapring. Departementet foreslår i stedet at slike straffebud innarbeides i kapittel 18 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Tilsvarende foreslås at bestemmelser om anslag mot sikkerheten i luftfarten og ved flyplasser, på skip eller plattform, innarbeides i kapittel 18. I kapittel 20 inntas imidlertid en bestemmelse om forstyrrelse av den sikre drift av jernbane og buss, jf. straffeloven 1902 § 150 første ledd bokstav e.

Kapittel 20 inneholder også bestemmelser fra andre kapitler i straffeloven 1902, nærmere bestemt straffeloven 1902 § 95 annet ledd, §§ 151 og 159 jf. 151 b (anslag mot infrastrukturen og for-

bund om anslag mot infrastrukturen), § 162 c (forbund om alvorlig organisert kriminalitet) samt § 340 (unnlatt varsling om funn av bortkommet barn mv.). Dette er bestemmelser om hvilke avvik fra spillereglene en aksepterer i en demokratisk rettsstat, og som passer inn i et kapittel om vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet.

### 10.2 Alminnelige ordensforstyrrelser

*Straffeloven 1902 § 350* rammer ulike former for ordensforstyrrelser. Etter første ledd må forstyrrelsen ha skjedd ved «slagsmål, støy eller annen utilbørlig atferd». Bokstav a rammer forstyrrelse av den alminnelige fred og orden, bokstav b forstyrrelse av den lovlige ferdsel, bokstav c forstyrrelse av omgivelsenes nattero, mens bokstav d retter seg mot den som forstyrrer omgivelsene på et sted hvor vedkommende uberettiget forblir, tross pålegg om å fjerne seg. Annet ledd rammer den som i selvforskyldt rus forulemper eller volder fare for andre. Medvirkning er straffbar, jf. tredje ledd. Straffen er bot eller fengsel inntil to måneder.

Bestemmelsen fikk sin nåværende form etter vesentlige endringer ved lov 21. desember 2005 nr. 131, jf. Ot.prp. nr. 113 (2004–2005), Ot.prp. nr. 15 (2005–2006) og Innst. O. nr. 10 (2005–2006). Lovendringen trådte i kraft 1. januar 2006 og fulgte opp *Straffelovkommisjonens* forslag om å slå sammen bestemmelsene i løsgjengerloven § 17 og straffeloven 1902 § 350, se delutredning VII side 298. Om enkelthetene i lovendringen og *høringsinstansenes* syn vises det til Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) side 20–24 og 47–48.

På bakgrunn av den nylige revisjonen har departementet nå kun gjort enkelte redaksjonelle endringer i bestemmelsen, se forslaget til § 181. Strafferammen er etter lovforslaget bot eller fengsel inntil seks måneder. Dette innebærer en oppjustering av strafferammen, idet den gjeldende strafferammen er fengsel inntil to måneder. Dette er en konsekvens av departementets ønske om å begrense antallet strafferammer, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 131–132 og punkt 2.4 i proposisjonen her. Departementet legger imidlertid til grunn at gjeldende straffutmålingspraksis videre-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

føres, jf. Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) side 23–24 og 47–48. For øvrig vises det til merknadene til forslaget til § 181.

### 10.3 Ulovlig hindring av sammenkomster mv.

*Straffelovkommisjonen* foreslår å oppheve *straffeloven 1902 § 138*, jf. delutredning VII side 398–399. Bestemmelsen retter seg mot det å bevirke eller medvirke til at en offentlig forretning, offentlig religiøs sammenkomst, kirkelig handling, offentlig undervisning eller skoleundervisning, auksjon eller «offentlig Sammenkomst til Behandling af alment Anliggende» ulovlig hindres eller avbrytes. Strafferammen er bot eller fengsel inntil 6 måneder.

Kommisjonen viser til at straffeloven 1902 § 350 og den tilsvarende bestemmelsen i den nye straffeloven langt på vei vil dekke bestemmelsen. I tillegg vil slik atferd kunne rammes av andre straffebud, som for eksempel forbudene mot hensynsløs atferd og ulovlig inntrenging eller opphold, samt domstolloven § 198 om vern av rettsmøter.

Ingen *høringsinstanser* har hatt merknader til forslaget om å oppheve straffeloven 1902 § 138.

Departementet slutter seg til kommisjonens vurderinger og forslag. I lys av andre straffebud som vil bli videreført i straffeloven 2005, er det ikke behov for også å videreføre § 138. Forslaget til § 181 vil kunne anvendes i de aller fleste tilfellene som rammes av straffeloven 1902 § 138, se for eksempel Rt. 1988 side 977 (avbrytelse av møte i Oslo bystyre) og Rt. 1979 side 1686 (demonstrasjon under gudstjeneste). Hva slags sammenkomst som avbrytes, vil nå i større grad enn før kunne varetas i straffutmålingen, jf. forslaget om å heve den øvre strafferammen i forslaget til § 181. Forhøyelsen av strafferammen kan dermed varetta det særlige behovet for vern som enkelte av interessene som nevnt i straffeloven 1902 § 138 kan ha. Andre aktuelle straffebud som varetar behovet for å kunne ta i bruk straff ved avbrudd eller hindring av sammenkomster, er straffebudene som retter seg mot hensynsløs atferd, ulovlig inntrenging eller opphold og hindring av offentlig tjenestemann.

Det finnes enkelte eksempler på at forslaget til § 181 ikke fullt ut vil dekke det saklige virkeområdet til straffeloven 1902 § 138. Dette vil blant annet være tilfellet dersom noen uriktig kunngjør at et arrangement er avlyst, eller hindrer arrangementet på annen måte enn gjennom ordensforstyrrelser mv. Selv om dette vil bety et inngrep i forsamlings-

og foreningsfriheten, dreier det seg om handlinger som det neppe er grunn til å bruke straff mot før det er dokumentert at andre rettslige sanksjoner ikke er tilstrekkelige, jf. prinsippene for kriminalisering i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 88 flg. Departementet ser derfor ikke dette som noe avgjørende argument mot å sløyfe en bestemmelse som § 138 i straffeloven 2005.

### 10.4 Opptøyer

*Straffeloven 1902 § 136* rammer den som organiserer eller leder et oppløp hvor hensikten er å begå visse straffbare handlinger, mens straffeloven 1902 § 137 rammer ulovlig tilstedeværelse under et slikt oppløp. Bestemmelsene må ses i sammenheng med andre straffebud om kollektive uroligheter, blant annet § 329 (som rammer den som er tilstede i en sammenstimling etter at pålegg om å begi seg rolig bort er forkynt av øvrigheten) og § 350 (ordensforstyrrelser). Politiloven gir også en rekke regler om uroligheter, blant annet gjennom kodifiseringen av generalfullmakten i § 7.

Straffeloven 1902 § 136 første ledd første alternativ rammer organisatoren av oppløpet, og kan således ses som et eksempel på en straffebestemmelse til vern mot organisert kriminalitet. Et oppløp foreligger når en menneskemengde på et begrenset område opptrer samlet. Organiseringen kan skje på ulike måter, for eksempel ved løpesedler, personlig agitasjon mv. Hensikten med oppløpet må være å øve vold mot person eller eiendom eller å true med det, typisk om forbrytelser mot straffeloven 1902 §§ 222–223, 228–233 og 291–292.

Første ledd annet alternativ retter seg mot lederen eller føreren av oppløpet. Det avgjørende er om vedkommende har spilt en lederrolle i forhold til de øvrige under oppløpet. Skyldkravet er forsett, og i tillegg kreves som nevnt hensikt om å øve vold mot en person eller eiendom, eller å true med dette. Straffen er fengsel inntil tre år.

Paragraf 136 annet ledd forhøyer strafferammen – til fengsel fra to måneder til fem år – i de tilfeller en slik forbrytelse som er tilsiktet eller tilkjennegitt ved oppløpet blir begått, eller det utøves en forbrytelse mot offentlig myndighet. Dersom det fører til strengere straff, anvendes den straffen som er bestemt for den forbrytelsen som er begått, tillagt inntil en halvdel. Ansvar etter annet ledd utløses overfor organisatoren og lederen selv om disse personlig ikke har utvist noen skyld i forhold til den utførte forbrytelsen.

Straffeloven 1902 § 137 retter seg mot ulovlig tilstedeværelse under et oppløp som nevnt i § 136.



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Forutsetningen for straffansvar er at man ikke etterkommer et pålegg fra øvrigheten (i praksis politiet) om å begi seg bort fra området. Så vel deltakere som tilskuere omfattes. Straffen er fengsel inntil tre måneder. I likhet med straffeloven § 136 skjerpes strafferammen dersom visse forbrytelser begås under oppløpet. Straffskjerpelsen kommer til anvendelse selv om ikke deltakeren eller tilskueren selv har begått forbrytelsen eller medvirket til den.

*Straffelovkommisjonen* foreslår i hovedsak å videreføre straffeloven 1902 §§ 136 og 137, jf. kommisjonens skisse til § 20–2 og delutredning VII side 298. Kommisjonen peker på at andre straffebestemmelser langt på vei vil dekke gjerningsinnholdet. Men den mener det er grunn til å ha en strengere særbestemmelse for deltakelse i slike mer alvorlige ordensforstyrrelser. Selv om det ikke lar seg gjøre å utpeke de sentrale aktørene, vil den enkelte deltakeren kunne klandres for sin delaktighet. Bestemmelsene bør imidlertid vesentlig omarbeides. Blant annet mener kommisjonen at hensiktskravet bør sløyfes, se utredningen side 298.

Av *høringsinstansene* er det bare *Advokatforeningen* som har uttalt seg om kommisjonens forslag. Foreningen er blant annet betenkt over forslaget om at kravet om voldshensikt bør gå ut, og fremhever at dette vilkåret er med på å gi handlingen som rammes av gjeldende § 136 dens særskilte karakter. Advokatforeningen ser det som betenkelig å gi bestemmelser med en tilsvarende strafferamme mot personer som deltar i oppløp uten verken å ha hatt voldshensikt eller noen ledende rolle. Det uttales at dette har preg av kollektiv avstraffelse og at det kan føre til at personer som bare har vært på feil sted til feil tid, rammes av en streng bestemmelse.

Slik departementet ser det, er det ikke uten videre gitt at en bør videreføre bestemmelsene i straffeloven 1902 §§ 136 og 137. Det er et mål i arbeidet med straffeloven 2005 at straffebestemmelser ikke skal overlape hverandre unødig. For de tre persongruppene som bestemmelsene retter seg mot – organisatorer, ledere og «tilstedeværende» – vil gjerningsinnholdet i straffeloven 1902 §§ 136 og 137 i stor grad dekkes av andre straffebud. Sentralt er forslaget til § 181 (ordensforstyrrelse). For så vidt gjelder straffeloven 1902 § 137, vil også politiloven § 30 nr. 1, jf. §§ 5 og 7, komme til anvendelse. Medvirkningsansvaret, jf. straffeloven 2005 § 15 – særlig psykisk medvirkning – vil dessuten ramme de fleste handlingene som dekkes av straffeloven 1902 §§ 136 og 137.

Straffeloven 1902 §§ 136 og 137 favner likevel noe videre. Bestemmelsene oppstiller et særlig straffansvar for de nevnte gruppene uten at de

alminnelige betingelsene for å pålegge dem straffansvar som gjerningsperson eller medvirker er til stede – de kan straffes for nærmere bestemte lovbrudd som blir begått under opptøyene selv om de ikke selv har tatt del i lovbruddene. Vilkåret er at den straffbare handlingen er begått under opptøyene og realiserer formålet med dem eller er en straffbar handling mot en offentlig myndighet.

Departementet har – som kommisjonen – blitt stående ved at straffeloven 1902 §§ 136 og 137 bør videreføres. Det er ikke urimelig at den som organiserer, leder eller deltar i voldelige opptøyer, og dermed bidrar til å skape en farlig og uoversiktlig situasjon, rammes av et særskilt straffansvar som gjør en ansvarlig for visse straffbare handlinger som andre begår under opptøyene. Erfaringsmessig vil det under opptøyer bli begått alvorlige lovbrudd, særlig vold, hærverk og plyndring. Uavhengig av om det lar seg gjøre å utpeke de sentrale aktørene, kan den enkelte deltaker klandres for å ha deltatt, selv om han eller hun ikke har gjort seg skyldig i andre overtredelser. Bestemmelsene bør imidlertid omarbeides vesentlig, og det er et spørsmål om de innholdsmessig fullt ut bør videreføres.

Departementet er uten videre enig med kommisjonen i at hensiktskravet ikke bør videreføres, og at det i stedet bør kreves forsett om å øve eller true med vold mot person eller eiendom.

Utover denne endringen kan det tenkes ulike måter å utforme de nye bestemmelsene på. Én mulighet er å videreføre innholdet, men gi dem en ny språkdrakt. Et alternativ er å la deltakeransvaret (§ 137) reguleres av politiloven § 30 nr. 1 jf. §§ 5 og 7, men videreføre ansvaret for organisatoren eller lederen i straffeloven. Et annet alternativ er i hovedsak å videreføre straffansvaret for organisatoren og lederen, men å innsnevre straffansvaret etter straffeloven 1902 § 137 i to henseender: For det første å reservere ansvaret til bare å gjelde dem som har vært deltakere, og ikke som nå også ramme tilskuere mv. For det annet ikke å videreføre det særlige ansvarsgrunnlaget i forhold til deltakere, slik at disse ikke uten utvist skyld mv. kan straffes for straffbare handlinger som blir begått under opptøyene.

Departementet går inn for det siste alternativet, jf. forslaget til § 182. Bestemmelsen bør reserveres for de mer alvorlige ordensforstyrrelsene. Hva som ligger i «oppløp», er ikke uten videre klart. Departementet har i stedet valgt begrepet «opptøyer», men slik at dette kvalifiseres ved at det må være tale om «omfattende ordensforstyrrelser», og ved at formålet må være å øve eller true med vold. Grenseflaten mot forslaget til § 181 blir dermed klarere.

Departementet mener det stadig er behov for en særlig bestemmelse om straff for deltagelse i alvorlige ordensforstyrrelser som har til formål å øve eller true med vold, eller der deltakerne er villige til å ta slike virkemidler i bruk for å oppnå andre formål. Det vil ofte være et slikt straffansvar som har en preventiv effekt, fordi det bevismessig kan være vanskelig å statuere et ansvar for organisatoren eller lederen. Som kommisjonen fremhever, vil det i slike sammenhenger gjerne bli begått vold, hærverk og plyndring. Å videreføre et kollektivt straffansvar også for den som deltar, gjør at strafftrusselen ikke blir illusorisk på grunn av liten eller ingen oppdagelsesrisiko. Departementet mener likevel at regelen i straffeloven 1902 § 137 om at en ren deltakelse også kan straffes strengere fordi andre begår straffbare handlinger under opptøyene, ikke bør videreføres. Som Advokatforeningen påpeker, bærer et slikt ansvar preg av å være en kollektiv avstraffelse. Effektivitetshensyn kan tilsi et slikt særlig grunnlag for straff også for deltakerne, men departementet mener at det vil føre for langt ut fra de generelle prinsippene for kriminalisering som den nye straffeloven skal bygge på, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 7. Det vises til at Danmark heller ikke har et slikt særlig ansvarsgrunnlag for deltagerne, bare for organisatoren og lederen. Som nevnt vil langt på vei de fleste tilfeller som her er aktuelle også kunne rammes av medvirkningsansvaret.

Organisatoren og lederen bør fortsatt kunne straffes strengere dersom andre begår voldshandlinger mv. under opptøyene, og på den måten realiserer det farepotensial som lederen eller organisatoren har skapt gjennom sin rolle. Riktignok vil organisatoren og lederen i mange tilfeller – hvor en så sentral rolle i opptøyene kan bevises – rammes av medvirkningsansvaret. Det kan likevel tenkes tilfeller hvor et medvirkningsansvar ikke kan bevises, og da er det behov for en særlig straffskjerpingsregel for å sikre at forslaget til § 182 blir tilstrekkelig effektivt. Når forsettet med opptøyene er å øve eller true med vold mot person eller eiendom, er det rimelig at organisatoren eller lederen må stå til ansvar for at dette realiseres, uavhengig av om de selv utfører eller medvirker til den aktuelle straffbare handlingen. Dette kan ses på som et tilretteleggingsansvar og en begrunnet utvidelse av det straffansvar som ville ha fulgt av reglene om eventuelt forsett, jf. straffeloven 2005 § 22 første ledd bokstav c.

Departementet har vurdert to mulige straffskjerpingsregler som skal gjelde dersom det blir begått visse straffbare handlinger under opptøyene: Enten å heve den øvre strafferammen til for

eksempel fengsel inntil 6 år, eller å bestemme at maksimumsstraffen i det straffebudet som blir overtrådt, skal gjelde, dersom denne er strengere enn maksimumsstraffen i forslaget til § 182 annet ledd første punktum (bot eller fengsel inntil tre år). Det siste alternativet svarer til den danske straffeloven § 133 stk. 3, som ble vedtatt i 2004. Når departementet går inn for dette alternativet, skyldes det særlig at det best fanger opp den ekstra straffverdigheten som er forbundet med å lede eller organisere opptøyer som realiserer et forsett om å øve vold mv.

Departementet foreslår for øvrig å fjerne minstestrafen i straffeloven 1902 § 136 annet ledd, jf. begrunnelsen i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 136 flg.

Departementet oppfatter kommisjonen slik at den foreslår en strafferamme på fengsel inntil to år også for deltagere, jf. utredningen side 302. Dette er en oppjustering i forhold til den gjeldende strafferammen (fengsel inntil tre måneder). Forslaget er i tråd med ønsket om å redusere antallet strafferammer, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 131–132. Forslaget til § 181 om ordinære ordensforstyrrelser har en strafferamme på fengsel inntil seks måneder. Departementet mener at det for de mer alvorlige ordensforstyrrelsene bør være en høyere strafferamme, og foreslår en strafferamme på fengsel inntil ett år for deltagere i opptøyer. Det vises for øvrig til merknadene til forslaget til § 182.

## **10.5 Oppfordring om å iverksette straffbare handlinger**

### **10.5.1 Gjeldende rett**

Straffeloven 1902 § 140 rammer den som offentlig oppfordrer eller tilskynder andre til å begå en straffbar handling, forherliger eller tilbyr bistand til å gjennomføre slike handlinger. Paragraf 140 er den generelle bestemmelsen om oppvigling, men flere bestemmelser rammer oppfordringer om å iverksette bestemte straffbare handlinger, se for eksempel straffeloven 1902 §§ 94 annet ledd nr. 1 og 134 tredje ledd. Formålet med § 140 er å motarbeide at statens autoritet brytes ned som en følge av åpenlys agitasjon for straffbare handlinger.

Bestemmelsen oppstiller fem handlingsalternativer, som glir noe over i hverandre, og som alle er knyttet til et vilkår om at ytringen må være fremsatt offentlig: en oppfordring (1) eller tilskyndelse (2) til iverksettelsen av en straffbar handling, forherligelse (3) av eller tilbud (4) om å utføre en straffbar handling eller tilbud (5) om å bistå ved utførelsen. Oppfordringen mv. kan skje gjennom ord eller i

gjerning. Paragraf 140 må tolkes i lys av Grunnloven § 100 om ytringsfrihet.

Skyldformen er forsett, jf. straffeloven 1902 § 40. Medvirkning er særlig nevnt, og dermed straffbar. Forsøk er også straffbart, jf. straffeloven 1902 § 49. Oppvigling vil også i noen tilfeller kunne straffes som psykisk medvirkning eller forsøk på medvirkning til overtredelsen av den bestemmelsen oppviglingen gjelder.

Som nevnt har straffeloven flere spesialbestemmelser som rammer særlige tilfeller av oppfordringer mv. Straffeloven 1902 § 94 annet ledd nr. 1 jf. første ledd, rammer offentlig oppfordring til forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet. Straffeloven 1902 § 134 tredje ledd rammer den som offentlig søker å opphisse noen som hører til «den væbnede magt», til uvilje mot tjenesten eller til hat mot militære foresatte eller overordnede, se også militær straffelov 22. mai 1902 nr. 13 § 47. Straffeloven 1902 § 135 rammer den som utsetter den alminnelige fred for fare ved offentlig å forhåne eller opphisse til hat mot statsforfatningen eller noen offentlig myndighet slik at den alminnelige fred utsettes for fare. Straffeloven 1902 § 160 tredje alternativ rammer den som offentlig oppmuntrer til å forøve forbrytelser ved hjelp av sprengstoff eller gift.

### 10.5.2 Straffelovkomisjonens forslag og høringen

Kommisjonen mener at det fortsatt er grunn til å ha en bestemmelse om oppvigling. Tilsvarende bestemmelser er vanlige i andre land, se delutredning VII side 305. Kommisjonen foreslår å videreføre et straffansvar for ytringer som innebærer en særlig nærliggende fare for at andre kan komme til å begå straffbare handlinger, jf. dagens handlingsalternativ om å oppfordre til å iverksette straffbare handlinger. De øvrige alternativene i straffeloven 1902 § 140 første ledd foreslås ikke videreført. Forslaget gir frihet til å forfekte en mening om at visse typer straffbare handlinger er av det gode, eller i alle fall ikke bør være kriminalisert. Grensen for det straffbare er først overtrådt når det offentlig oppfordres til å utføre en straffbar handling, uavhengig av hvor alvorlig den er.

Kommisjonen har vurdert forholdet til Grunnloven § 100, og konkludert med at forslaget ikke på noen avgjørende måte strider mot de begrunnelsene som grunnlovsforslaget i NOU 1999: 27 er fundert på. Kommisjonen understreker særlig at alternativet om straff for «forherligelse» av straffbare handlinger ikke foreslås videreført. Straffeloven 1902 § 140 har i rettspraksis vært anvendt med

stor forsiktighet, og kommisjonen legger til grunn at denne linjen opprettholdes.

Etter straffeloven 1902 § 140 annet ledd gis bestemmelsen anvendelse på handlinger som det er straffbart å forlede eller tilskynde noen til å foreta. Denne delen av bestemmelsen foreslås ikke videreført, se utredningen side 399. Bestemmelsen rekker for langt, både i forhold til ytringsfriheten og i forhold til ønsket om å vise tilbakeholdenhet med bruk av straff.

Den generelle oppviglerbestemmelsen i straffeloven 1902 § 140 må som nevnt ses i sammenheng med flere særbestemmelser. Kommisjonen foreslår å oppheve en rekke av disse:

Straffeloven 1902 § 134 tredje ledd setter straff for å opphisse militært personell til uvilje eller hat mot tjenesten. Her gjelder uttrykkene «uvilje» og «hat» ikke påvirkning om å begå handlinger, men om å ha særskilte oppfatninger. Kommisjonen mener det ikke bør være straffbart å påvirke andres oppfatninger av en offentlig myndighet. Straffeloven § 134 tredje ledd foreslås derfor ikke videreført, se utredningen side 398.

I forhold til straffeloven 1902 § 135 viser kommisjonen til at bestemmelsen ifølge Ytringsfrihetsskommisjonen har hatt liten praktisk betydning og at det bør vurderes å oppheve den, se NOU 1999: 27 side 150. Bortsett fra de tilfellene som uansett rammes av andre straffebud, har Straffelovkommisjonen vanskelig for å se at bestemmelsen kan overtres på annen måte enn ved politiske ytringer. Det er lite behov for å begrense adgangen til politisk debatt ut fra hensynet til den alminnelige fred, og kommisjonen går inn for ikke å videreføre bestemmelsen.

Om straffeloven 1902 § 160 fremhever kommisjonen at bestemmelsen har vært lite anvendt i praksis, og at de forholdene bestemmelsen rammer etter omstendighetene vil kunne omfattes av en generell bestemmelse om oppvigling eller om trusler. På denne bakgrunn foreslår kommisjonen at bestemmelsen ikke videreføres, se utredningen side 402.

I NOU 2003: 18 Riket sikkerhet går Lund-utvalget inn for at straffeloven 1902 § 94 annet ledd nr. 1 oppheves, og uttaler blant annet at (side 108):

«Utvalget er for sin del av den oppfatning at det ikke er grunn til [å] skille ut oppfordringer til å begå forbrytelser etter kapittel 17 som egen strafferegel og antar at spørsmålet om strafflegging av slike oppfordringer bør vurderes innenfor rammen av det generelle forbud i Straffelovkomisjonens utkast § 21–5, jf. kommisjonens bemerkninger på side 305, som utvalget er enig i.»

Samlet sett innebærer disse forslagene fra Straffelovkommisjonen og Lund-utvalget at den nye straffeloven kun vil ha én generell regel om oppfordringer til straffbare handlinger (oppvigling), når det ses bort fra at slik atferd under en krig eller okkupasjon kan bli bedømt som landssvik etter § 119. I tillegg foreslår departementet en egen bestemmelse som rammer en oppfordring om å utføre en terrorhandling, jf. forslaget til § 136.

Straffeloven 1902 § 140 har en strafferamme på bot eller fengsel inntil åtte år. Kommisjonen mener at dette er vesentlig for strengt, og foreslår en strafferamme på bot eller fengsel i tre år. Dagens avgrensning av strafferammen til to tredjedeler av strafferammen for grunndeliktet er det dermed ikke nødvendig å videreføre, se utredningen side 309. Lund-utvalget ser heller ikke behov for en strengere strafferamme for oppfordringer som gjelder forbrytelser mot utvalgets kapittel 17 (vern av Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser), se NOU 2003: 18 side 108.

### 10.5.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene går imot forslaget om å videreføre deler av straffeloven 1902 § 140 første ledd, jf. NOU § 21–5. *Redaktørforeningen* uttaler at forslaget innebærer en vesentlig innstramning i forhold til gjeldende § 140, samtidig som det legges sterke føringer om at bestemmelsen må tolkes i samsvar med Grunnloven § 100. Foreningen er kritisk til å strafflegge offentlige ytringer, med mindre det har ført til at folk begår slike straffbare handlinger. Under tvil slutter høringsinstansen seg til forslaget, med understreking av merknadene til Straffelovkommisjonen og Ytringsfrihetskommisjonen om hvordan bestemmelsen skal forstås.

Ingen høringsinstanser går imot forslaget om ikke å videreføre straffeloven 1902 §§ 134 tredje ledd, 135 og 160. *Generaladvokaten* slutter seg til kommisjonens grunnholdning om at ytringsfriheten er grunnpilaren i ethvert demokrati, og at en innskrenkning av den krever en begrunnelse som er saklig og forholdsmessig. Generaladvokaten påpeker at det kan anføres saklige grunner for at agitasjon mot forsvaret i visse tilspissede situasjoner er lite heldig, men at dette ikke veier tungt nok til å kunne begrunne å videreføre straffeloven 1902 § 134 tredje ledd. Også *Forsvarets overkommando* støtter forslaget om å ikke videreføre straffeloven 1902 § 134 tredje ledd. Det fremheves at man er best tjent med å imøtegå slik virksomhet med saklig argumentasjon, og at strafforfølgning snarere vil kunne virke mot sin hensikt. Forslaget fra Lund-

utvalget om ikke å videreføre straffeloven 1902 § 94 annet ledd nr. 1 møtte heller ikke motstand under høringen.

### 10.5.4 Departementets vurdering

Slik departementet ser det, reiser en eventuell videreføring av straffeloven 1902 § 140 to hovedspørsmål: For det første om det er behov for å kunne straffe oppvigling, og dernest hvordan en bestemmelse eventuelt bør utformes for ikke å trå ytringsfriheten for nær.

Denne typen straffebed er – med noe varierende innhold – vanlig i en rekke nærstående land, som for eksempel Sverige, Danmark, Storbritannia og Tyskland. Straffeloven 1902 § 140 har ikke vært brukt mye i praksis, men dersom en ser samlet på anvendelsen av straffeloven 1902 §§ 94 annet ledd nr. 1, 134 tredje ledd, 135, 140 og 160 tredje alternativ, er bildet noe annerledes.

Et av formålene med å kunne straffe oppvigling er å forebygge andre straffbare handlinger. Hovedformålet er likevel å verne om den alminnelige ro og orden slik at den ikke blir forstyrret av offentlige oppfordringer om å begå straffbare handlinger.

Til en viss grad vil de handlingene som straffeloven 1902 § 140 rammer, også kunne bli rammet som medvirkning eller forsøk på medvirkning til den handlingen som oppfordringen gjelder. Et typisk eksempel er dersom noen følger oppfordringen om å iverksette en straffbar handling. Men det er ikke noe vilkår for medvirkningsansvar at en straffbar handling blir utført. Oppfordringen vil kunne rammes som forsøk på psykisk medvirkning uavhengig av om den straffbare handlingen faktisk blir utført. Forutsetningen er at den som har satt frem oppfordringen, har forsett om at noen vil etterkomme den. Reglene om medvirkning dekker derfor ikke fullt ut behovet for å kriminalisere slike oppfordringer. En avkriminalisering vil dessuten kunne skape inntrykk av at samfunnet aksepterer at det offentlig oppfordres til å iverksette konkrete straffbare handlinger, og at slik atferd ikke lenger anses som skadelig eller farlig. En slik utvikling er ikke ønskelig, og motvirkes ikke i tilstrekkelig grad av at medvirkningsansvaret nå går klarere frem av loven, jf. § 15. Dersom slike oppfordringer uttrykkelig rammes av loven, blir den preventive virkningen større. Derved reduseres også sannsynligheten for at noen vil følge oppfordringen. Men også av hensyn til den sosiale ro bør det gå klart frem av loven at samfunnet ikke aksepterer en offentlig og direkte oppfordring om å iverksette et lovbrudd. Departementet kan ikke se at

andre sanksjoner vil kunne gi et tilstrekkelig vern. Det vises også til at ingen høringsinstanser har gått imot Straffelovskommisjonens forslag. På denne bakgrunnen er departementet enig med kommisjonen om at det stadig er et behov for en bestemmelse om straff for oppfordringer om å iverksette straffbare handlinger, se forslaget til § 183. Departementet går imidlertid inn for at området for det straffbare snevres inn, jf. nærmere om dette nedenfor.

Når det gjelder utformingen av en ny bestemmelse, kan det uten videre slås fast at den gjeldende lovreguleringen av oppfordringer om å begå straffbare handlinger, dvs. straffeloven 1902 §§ 140, 94 annet ledd nr. 1, 134 tredje ledd, 135 og 160, er lite heldig. Reguleringen er unødig kasuistisk, de ulike bestemmelsene gir opphav til vanskelige tolkningsspørsmål og ytringsfriheten gis for trange kår. Kommisjonens forslag gir en vesentlig enklere lovteknisk løsning, bestemmelsen er klarere og varetar hensynet til ytringsfriheten på en mer tilfredsstillende måte, jf. Straffelovskommisjonens vurderinger i forhold til Grunnloven § 100 i utredningen side 305, som departementet slutter seg til.

Etter forslaget til § 183 er det bare offentlige oppfordringer som innebærer en særlig nærliggende fare for at andre skal komme til å begå straffbare handlinger som rammes. Dermed videreføres kun kjernen i straffeloven 1902 § 140 første ledd. For eksempel videreføres ikke det mest omdiskuterte handlingsalternativet «forherligelse», jf. kritikken i St.meld. nr. 26 (2003–2004) side 97. Etter lovforslaget vil en fritt kunne kritisere bestemte straffebestemmelser eller straffelovgivning som sådan, eller forfekte en mening om at visse typer straffbare handlinger er av det gode eller ikke.

Departementet er enig med kommisjonen i at straffeloven 1902 §§ 134 tredje ledd, 135 og 160 ikke videreføres. Ingen høringsinstanser har hatt merknader til forslaget. Departementet slutter seg også til Lund-utvalgets forslag om ikke å videreføre straffeloven 1902 § 94 annet ledd nr. 1, jf. NOU 2003: 18 side 107–108. Departementet foreslår imidlertid to andre straffebed som rammer oppfordringer om å begå særskilte typer kriminalitet, se forslaget til § 108 om tilskynding til folkemord, krigsforbrytelse og forbrytelse mot menneskeheten og forslaget til § 136 om oppfordring til terrorhandlinger. I begge tilfeller er strafferammen høyere enn i forslaget til § 183.

Departementet er enig med kommisjonen i at strafferammen i § 183 bør settes til bot eller fengsel i inntil tre år, se utredningen s. 309. For øvrig vises det til merknadene til § 183.

## 10.6 Ordenskrenkelse av fremmed stat

### 10.6.1 Krenkelser av fremmed stats representant eller bygninger mv.

*Straffeloven 1902 § 95* annet ledd rammer ordenskrenkelser av en fremmed stat i form av ulike overgrep mot vedkommende stats representant eller bygning mv. som brukes av representanten. Bestemmelsen gjennomfører Wienkonvensjonen 18. april 1961 om diplomatisk samkvem.

*Straffelovkommisjonen* foreslår å videreføre bestemmelsen, se delutredning VII side 298–299. Det foreslås en strafferamme i det lavere sjiktet, se utredningen side 302.

Ingen *høringsinstanser* har hatt merknader til kommisjonens forslag.

Departementet slutter seg til kommisjonens forslag. Det kan riktig nok reises spørsmål om bestemmelsen er nødvendig ved siden av de alminnelige regler om trusler og skadeverk mv., men disse gir iallfall neppe tilstrekkelig vern for ambassaders uteområder, jf. Wien-konvensjonen 18. april 1961 om diplomatisk samkvem artikkel 22 og 30 og Ot.prp. nr. 4 (1994–95) side 21–22. Det er da naturlig å ha en samlet bestemmelse som markerer vernet for utenlandske staters representasjon. Bestemmelsen er noe omarbeidet i forhold til straffeloven 1902 § 95 annet ledd, med dette er utelukkende endringer av redaksjonell karakter. Det vises for øvrig til merknadene til § 184.

FN-konvensjonen 14. desember 1973 om forebyggelse av og straff for forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer, herunder diplomatiske representanter, har slektskap med Wienkonvensjonen men regnes som en av FNs anti-terrorkonvensjoner og gjelder vern mot mer alvorlige straffbare handlinger. Denne konvensjonen foreslås gjennomført i norsk rett gjennom forslaget til § 144 om angrep på en internasjonalt beskyttet person.

### 10.6.2 Krenkelser av fremmed stats flagg eller riksvåpen

#### 10.6.2.1 Gjeldende rett. Fremmed rett

*Straffeloven 1902 § 95* første ledd forbyr offentlig å forhåne en fremmed stats flagg eller riksvåpen, enten det skjer i ord eller handling. Det finnes enkelte eksempler på at bestemmelsen er benyttet i praksis. I Rt. 1933 side 1132 besto forhånelsen i å ha firt hakekorsflagget, som var Tysklands offisielle flagg, ned fra flaggstangen på det tyske konsulat i Narvik. I Rt. 1993 side 677 besto forhånelsen i å ha brent USAs flagg under en demonstrasjon

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

utenfor Stortinget. Bestemmelsen må anvendes og tolkes i lys av ytringsfriheten og demonstrasjonsfriheten. Straffen er bot eller fengsel inntil 1 år. Medvirkning er straffbar.

I 2003, under direktesending i TV2-programmet «Torsdagsklubben», ble det satt fyr på det amerikanske flagget. Riksadvokaten henla siktelsene mot de involverte (henleggelsen er inntatt i Tidsskrift for strafferett nr. 2, 2004, side 217 flg.). Avgjørende for riksadvokatens standpunkt er at en så det som sannsynlig at EMK artikkel 10 – vernet om ytringsfriheten – stengte for domfellelse i saken. Samtidig ble det presisert at avgjørelsen ikke innebærer at all flaggbrenning av utenlandske flagg heretter vil være uten reaksjon fra påtalemyndigheten. Det ble pekt på at vurderingen kan bli annerledes hvis flaggbrenningen skjer som ledd i demonstrasjoner mv.

I Sverige ble den tilsvarende bestemmelsen i den svenske Brottsbalken 19 kapitlet 10 § om skymfande av utenlandsk rikssymbol, opphevet allerede i 1970. Danmark har imidlertid en tilsvarende bestemmelse, jf. dansk straffelov § 110 e, men bestemmelsen har vært lite brukt. I den danske straffelovkommentaren – Greve, Jensen og Toftegaard Nielsen, Kommenteret straffelov Spesiell del, 8. utgave, 2006, side 25 – er det lagt til grunn under henvisning til EMK artikkel 10 at bestemmelsen ikke kan håndheves overfor krenkelser som har karakter av å være en politisk meningsytring.

I USA kom Den føderale Høyesterett i den mye omtalte saken Texas vs. Johnson (U.S Supreme Court 21. juni 1989) til at flaggbrenning under en politisk demonstrasjon var en ytring som er beskyttet av the First Amendment som knesetter ytringsfriheten.

#### 10.6.2.2 Straffelovkommisjonens forslag.

*Ytringsfrihetskommisjonens forslag. NOU 2003: 18 Rikets sikkerhet. St. meld. nr. 26 (2003–2004)*

*Straffelovkommisjonen foreslår ikke å videreføre straffeloven 1902 § 95 første ledd, jf. delutredning VII side 393. Kommisjonen viser til at det ikke finnes tilsvarende straffebud rettet mot forhånelse av det norske flagget eller riksvåpenet. Videre heter det (side 393):*

«Det er i alminnelighet tillatt å uttrykke fordommelse overfor en stat eller den politikken som føres der. Slike ytringer kan gis et mangfold av uttrykk, som etter omstendighetene kan virke krenkende på den nasjonale æresfølel-

sen, uten at ytringene av den grunn er – eller bør være – straffbare. I folkerettslig teori er det på den annen side antatt at statene har en sedvanebestemt rett til aktelse, som blant annet innebærer at statens symboler ikke må forhånes eller utsettes for skade, jf. Fleischer, Folkerett s. 91. Denne oppfatningen er imidlertid omstridt, og grensene for statenes plikter er uklare.»

Spørsmålet om å oppheve straffeloven 1902 § 95 første ledd ble også vurdert ved reformen av Grunnloven § 100 om ytringsfrihet. *Ytringsfrihetskommisjonen* foreslo å oppheve bestemmelsen, se *NOU 1999: 27* side 147. I sin begrunnelse pekte Ytringsfrihetskommisjonen på at bestemmelsen er utslag av et foreldet syn om at ytringsfrihet kunne skade forholdet mellom stater samt at det ble vist til demonstrasjonsfriheten. Samlet sett ble ikke straffeloven 1902 § 95 første ledd funnet forenelig med forslaget til ny Grunnloven § 100.

I *St. meld. nr. 26 (2003–2004)* tok ikke departementet stilling til om straffeloven 1902 § 95 første ledd burde oppheves, se side 97–98. Bestemmelsen ble ikke ansett å være uforenelig med det nye forslag til Grunnloven § 100, idet det særlig ble vist til at synspunkter som fremmes på en måte som krenker regelen, fritt kan fremmes på andre markerte måter. Departementet uttalte at det ville komme tilbake til spørsmålet ved arbeidet med ny straffelov.

I *NOU 2003: 18 side 109* (delutredning VIII), slutter Lund-utvalget seg til Straffelovkommisjonens forslag på dette punkt.

#### 10.6.2.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har under høringen av NOU 2002:4 (delutredning VII) hatt merknader til Straffelovkommisjonens forslag om ikke å videreføre straffeloven 1902 § 95 første ledd.

Under høringen av NOU 1999: 27 var det få høringsuttalelser som berørte spørsmålet om å oppheve § 95 første ledd. *Trondheim politidistrikt* gikk imot Ytringsfrihetskommisjonens forslag om å oppheve bestemmelsen. Det ble vist til symbolverdien som ligger i den, og at en opphevelse vil kunne røre ved den alminnelige rettsoppfatningen i Norge og andre land. Videre ble det uttalt at en endring forutsetter en avklaring av forholdet til folkerettslige forpliktelser som kan trekke i retning av et strafferettslig vern.

Under høringen av NOU 2003: 18 (delutredning VIII) var det ingen høringsinstanser som gikk imot forslaget om å oppheve § 95 første ledd.

#### 10.6.2.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til Straffelovkommisjonens forslag om å ikke videreføre straffeloven 1902 § 95 første ledd. Dette er i tråd med Ytringsfrihetskommisjonens og Lund-utvalgets forslag, jf. overfor. Bestemmelsen er tuftet på at full ytringsfrihet – i form av for eksempel brenning av fremmede staters flagg – vil kunne rokke ved nasjonale sikkerhetsaspekter i forholdet mellom stater. Bestemmelsen må imidlertid ses på bakgrunn av den samtid den ble til i. Med dagens verdensbilde og sikkerhetspolitiske situasjon finner departementet at en slik bestemmelse ikke er et nødvendig inngrep i ytringsfriheten og eventuelt demonstrasjonsfriheten. Respekten for utenlandske flagg og riksvåpen bør oppnås på annen måte enn ved en særskilt straffebestemmelse. Brenning eller tilsmussing av flagg kan straffes som skadeverk dersom flagget ikke tilhører gjerningspersonen eller er stilt til hans disposisjon, og det forhold at skadeverket gjelder en annen stats flagg eller riksvåpen, kan i så fall være en skjerpende omstendighet.

## 10.7 Hatefulle ytringer

### 10.7.1 Gjeldende rett

Etter en lovendring i 2005, jf. lov 3. juni 2005 nr. 33 (i kraft 1. januar 2006), lyder straffeloven § 135 a:

«Den som forsettlig eller grovt uaktsomt offentlig setter frem en diskriminerende eller hatefull ytring, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år. Likt med en offentlig fremsatt ytring, jf. § 7 nr. 2, regnes en ytring når den er satt frem slik at den er egnet til å nå et større antall personer. Som ytring regnes også bruk av symboler. Medvirkning straffes på samme måte.

Med diskriminerende eller hatefull ytring menes det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres

- a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,
- b) religion eller livssyn, eller
- c) homofile legning, leveform eller orientering.»

Paragrafen kom inn i straffeloven ved lov 5. juni 1970 nr. 34. Bestemmelsen avløste § 135 annet ledd fra 1961, som hadde et mindre omfattende virkeområde og rammet offentlig å forhåne eller opphisse til hat eller ringeakt mot en folkegruppe som karakteriseres ved en bestemt trosbekjennelse, avstamning eller opprinnelse. Lovendringen var nødvendig for å oppfylle Norges forpliktelser etter

FN-konvensjonen 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (RDK), som ble ratifisert av Norge i 1970.

Ved lov 8. mai 1981 nr. 14 fikk straffeloven 1902 § 135 a en tilføyelse som rammer krenkende ytringer overfor homofile, jf. NOU 1979: 46, Ot.prp. nr. 29 (1980–81) og Innst. O. nr. 36 (1980–81). For å tydeliggjøre at også bruk av symboler kan rammes, ble dette presisert i lovteksten ved lov 10. januar 2003 nr. 2, se Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) og Innst. O. nr. 29 (2002–2003). Om bruken av symboler er straffbar, avhenger av om de øvrige vilkårene i bestemmelsen er oppfylt.

Sitt nåværende innhold fikk straffeloven 1902 § 135 a ved lov 3. juni 2005 nr. 33, i kraft 1. januar 2006. Hovedformålet var å gi utsatte grupper et bedre vern mot grove rasistiske og visse andre kvalifisert krenkende ytringer, jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004), Innst. S. nr. 270 (2003–2004), Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) og Innst. O. nr. 69 (2004–2005).

I utgangspunktet straffes ikke rene meningsytringer etter norsk strafferett. Straffeloven 1902 § 135 a setter likevel straff for visse «diskriminerende eller hatefulle» ytringer når tre vilkår er oppfylt: For det første må ytringen være fremsatt offentlig eller «slik at den er egnet til å nå et større antall personer». Det siste alternativet ble tilføyd i 2005, og vil ramme tilfeller hvor en offentlig ytring av en eller annen grunn ikke ble oppfattet av andre, og tilfeller hvor ytringen fremsettes privat, men under slike omstendigheter at gjerningspersonen forstår eller må forstå at ytringen vil bli spredt offentlig. Dernest må ytringen diskriminere noen ut fra nærmere angitte kriterier i annet ledd: «hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse», «religion eller livssyn» eller «homofile legning, leveform eller orientering». For det tredje må ytringen «true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen».

Endelig må straffeloven § 135 a fortsatt etter omstendighetene tolkes innskrenkende av hensyn til ytringsfriheten, jf. Grunnloven § 100, jf. plenumsavgjørelsen i Rt. 1997 side 1821 (Kjuus). En oversikt over rettspraksis er gitt i NOU 2002: 12 side 194–201, se også St.meld. nr. 26 (2003–2004) side 66–67. I rettspraksis er det lagt til grunn at straffeloven 1902 § 135 a kun rammer ytringer av kvalifisert krenkende karakter, for eksempel utsagn som oppfordrer eller gir tilslutning til integritetskrenkelser. Selv om tidligere rettspraksis stadig vil kunne ha betydning for tolkingen av § 135 a, må det legges til grunn at blant annet endringene i 2003 og 2005 og revideringen av Grunnloven § 100 medfører at terskelen for straffansvar etter § 135 a nå er noe lavere enn det som går frem

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

av Rt. 2002 side 1618. Det vises til St.meld. nr. 26 (2003–2004) og Innst. S. nr. 270 (2003–2004) om forholdet til den nye grunnlovsbestemmelsen om ytringsfrihet, som åpner for at rasistiske ytringer kan straffes i større utstrekning enn før, jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004) side 72–74 og 185.

Skyldkravet i § 135 a ble endret ved lovendringen i 2005, slik at også grov uaktsomhet rammes. Ved denne lovendringen ble også strafferammen hevet til fengsel inntil 3 år.

For en nærmere omtale av bestemmelsen – og innholdet i den etter endringene i 2005 – vises det til Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) side 28–29, 179–190 og 214–215 med videre henvisninger. Tilsvarende regler som straffeloven 1902 § 135 a – med noe varierende innhold – finnes i en rekke andre land, blant annet i Sverige (Brottsbalken 16 kapittel 8 §) og i Danmark (dansk straffelov § 266 b). Hovedinntrykket er at disse bestemmelsene har om lag samme rekkevidde som § 135 a.

### 10.7.2 Internasjonale forpliktelser

Om de internasjonale forpliktelsene på dette området vises det til generelt til behandlingen i Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) side 180–181 (se også side 30 følgende) og i St.meld. nr. 26 (2003–2004) side 68–69.

FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (RDK) ble vedtatt av FN's generalforsamling 21. desember 1965 og trådte i kraft i januar 1969. Norge ratifiserte konvensjonen 6. august 1970 uten forbehold, se Utredning om forbud mot rasediskriminering av Ole F. Harbek (februar 1969), Ot.prp. nr. 48 (1969–70) og Innst. O. nr. 42 (1969–70). Ved lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven) ble konvensjonen inkorporert, jf. diskrimineringsloven § 2.

Artikkel 4 bokstav a forplikter statene til å kriminalisere ytringer som gir uttrykk for ideer om raseoverlegenhet eller rasehat, ytringer som oppfordrer til diskriminering og ytringer som oppfordrer til vold mot bestemte raser eller grupper av personer med en annen hudfarge eller etnisk opprinnelse. Etter artikkel 5 skal dette skje «idet det tas behørig hensyn til prinsippene nedfelt i Verdenserklæringen om menneskerettighetene og de rettigheter som er uttrykkelig fastslått i [RDK] artikkel 5». Artikkel 5 viser blant annet til menings- eller ytringsfriheten. Artikkel 6 pålegger statene å sørge for effektive rettsmidler og tilgang til domstoler, samt rett til å søke erstatning eller oppreisning for skade som følge av rasediskriminering.

I en uttalelse 15. august 2005 uttaler FN's rasediskrimineringskomité at norsk rett slik den ble

anvendt i Sjølie-saken (Rt. 2002 side 1618) ikke oppfyller kravene til vern etter RDK. Komiteen fant at Sjølies uttalelser inneholdt ideer som er basert på raseoverlegenhet og rasehat, og at de måtte oppfattes som en tilskyndelse til rasediskriminering, om ikke også til vold. Uttalelsen ble derfor etter komiteens syn rammet av RDK artikkel 4. I forhold til ytringsfriheten fant komiteen at utsagnene, på bakgrunn av deres særs nedsettende karakter, ikke var beskyttet av klausulen om «behørig hensyn» og at Høyesteretts frifinnelse dermed var et brudd på RDK artikkel 4 og 6. Komiteens uttalelse har rettskildemessig verdi også for norsk rett, se generelt om den rettskildemessige betydningen av slike uttalelser Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) side 51 og Ot.prp. nr. 3 (1998–99) side 43 og 69 samt rundskriv G-11/2005.

Norges svarbrev 21. februar 2006 gjennomgår lovtiltak som er gjennomført etter avsigelsen av Sjølie-saken, inkludert revisjonen av Grunnloven § 100, lovendringene i 2003 og 2005 i straffeloven 1902 § 135 a og diskrimineringsloven med inkorporeringen av RDK. Oppsummeringsvis uttales det at lovtiltakene, signalene fra lovgiverne i den forbindelse og komiteens uttalelse om forståelsen av konvensjonen vil lede til at uttalelser som Sjølie kom med, i fremtiden vil bli straffet etter § 135 a.

### 10.7.3 Straffelovkommisjonens forslag og høringsinstansenes syn

*Straffelovkommisjonen* foreslår å videreføre straffeloven 1902 § 135 a, jf. forslaget til § 20–4 og delutredning VII side 299–300.

Flere *høringsinstanser* har hatt realitetsmerknader til videreføringen av straffeloven 1902 § 135 a. I det disse høringsuttalelsene i det vesentligste svarer til – eller viser til – høringsuttalelser avgitt i forhold til NOU 1999: 27 Ytringsfrihet bør finne sted og NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering, vises det til behandlingen av høringsinstansenes syn i St. meld. nr. 26 (2003–2004) side 70–71 og Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) side 182–183 og 185–186.

### 10.7.4 Departementets vurdering

#### 10.7.4.1 Generelt

Etter departementets syn er det ikke behov for noen ytterligere utredning av forholdet til ytringsfriheten og våre folkerettslige forpliktelser etter RDK. NOU 1999: 27, NOU 2002: 12, St.meld. nr. 26 (2003–2004) og Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) gir samlet sett et dekkende bilde av rettstilstanden og de prinsipielle avveininger som må foretas, også sett i



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

lys av FNs rasediskrimineringskomités uttalelse 15. august 2005.

Departementet slutter seg til Straffelovkommissjonens forslag om å videreføre straffeloven 1902 § 135 a, jf. forslaget til § 185. På bakgrunn av de nylige revisjonene av § 135 a, særlig i 2005, mener departementet at det ikke er behov for vesentlige realitetsendringer. Men departementet har funnet grunn til å knytte noen bemerkninger til terskelen for hvilke ytringer som rammes av bestemmelsen. Enkelte andre spørsmål knyttet til bestemmelsens virkeområde samt medvirkning behandles avslutningsvis.

Straffelovkommissjonen foreslår betegnelsen «hets», selv om straffeloven 1902 § 135 a ofte omtales som diskriminerings- eller rasismeparagrafen. Flere høringsinstanser spør om ikke «hatefulle ytringer» egner seg bedre, og viser til at Ytringsfrihetskommisjonen anvender denne betegnelsen. Departementet er enig i at «hatefulle ytringer» er mer opplysende enn «hets». Betegnelsen «diskriminering» forbeholdes forslaget til § 186.

Ved lovendringen i 2005 ble strafferammen hevet til fengsel inntil 3 år, og departementet ser ingen grunn til å heve strafferammen ytterligere nå. Slike lovbrudd bør imidlertid, på samme måte som annen hatkriminalitet, gjennomgående straffes noe strengere enn i dag. Det vises til lovforslaget § 77 bokstav i og merknadene til denne bestemmelsen.

#### 10.7.4.2 *Terskelen for hvilke ytringer som rammes av lovforslaget § 185 – forholdet til Grunnloven § 100*

Grunnloven § 100 har stått sentralt i arbeidet med å utforme forslaget til § 185, og vil også gjøre det ved anvendelsen av bestemmelsen. Hvilke ytringer som bør og vil rammes, vil i stor utstrekning først kunne fastslås etter en nærmere vurdering av forholdet til ytringsfriheten.

Revisjonen av Grunnloven § 100 åpner for at rasistiske ytringer kan strafflegges i større utstrekning enn før, jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004) side 72–74 og 85. Flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. O. nr. 270 (2003–2004) fremhevet at «terskelen for hva som regnes som kvalifisert krenkende uttalelser i rettspraksis kan synes noe høy». Disse standpunktene ble fulgt opp ved lovendringene i § 135 a i 2005, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004–2005). I Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) side 189 og 214 fremheves det at det kan være naturlig å tillegge konteksten som ytringen inngår i, større betydning enn tidligere for hvordan ytringen skal tolkes. Inkorporeringen av RDK, jf. diskrimineringsloven

§ 2, medfører dessuten at de folkerettslige forpliktelsene nå skal anvendes direkte av domstolene.

Samlet sett gir disse lovendringene et skjerpet vern mot rasistiske ytringer. Etter departementets vurdering er det derfor ikke behov for eller formålstjenlig med ytterligere realitetsendringer. Departementet vil følge med i utviklingen i rettspraksis, og i lys av denne vurderer om det bør foreslås ytterligere endringer. På bakgrunn av de lovendringene som nylig er gjennomført, legger departementet til grunn at utfallet av Rt. 2002 side 1618 (Sjolie-saken) ville ha blitt et annet nå, og at avgjørelsen ikke lenger gir uttrykk for gjeldende rett på dette området. Departementet har lagt denne rettsoppfatningen til grunn for lovforslaget som fremmes. Dersom det etter at denne proposisjonen blir lagt frem blir avsagt avgjørelser som tyder på at terskelen ikke er senket i tråd med det som er lagt til grunn her, vil departementet vurdere å foreslå lovendringer som gjør det klart at terskelen for straff skal være lavere.

#### 10.7.4.3 *Enkelte spørsmål knyttet til virkeområdet for lovforslaget § 185*

Ved lovendringen i 2005 ble virkeområdet til § 135 a utvidet til også å ramme den som fremsetter en grovt krenkende ytring under slike forhold at den var egnet til å nå et større antall personer, selv om ytringen faktisk ikke ble oppfattet av andre, jf. straffeloven 1902 § 135 a første ledd annet punktum og Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) side 187. Dette alternativet bygget på definisjonen av en offentlig handling i straffeloven 2005 § 10, som utvider begrepet i forhold til straffeloven 1902 § 7 nr. 2. Når definisjonen i § 10 nå gjelder direkte, er § 135 a første ledd annet punktum overflødig, og videreføres ikke. Noen realitetsendring innebærer dette altså ikke.

I Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) side 187 vurderte Kommunal- og regionaldepartementet også om det er behov for en ytterligere utvidelse av bestemmelsens virkeområde, knyttet til situasjoner der ytringen settes frem på offentlig sted, slik at det på offentlig sted ikke skal være krav om at ytringen må være egnet til å nå et «større antall personer». Departementet uttalte at spørsmålet ville bli vurdert på nytt som ledd i arbeidet med den nye straffeloven.

Straffeloven 2005 § 10 annet ledd viderefører alternativet om at handlingen er offentlig når den «lett kunne iakttas og er iakttatt fra et offentlig sted», se også Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 163–164 og 408–409. Departementet ser ikke noe behov for at dette presiseres i forslaget til § 185, og det har heller ikke funnet sted noen utvikling som nå

tilsier en ytterligere utvidelse av straffansvaret på dette punktet.

Blant annet Menneskerettsalliansen har under høringen gått inn for at straffeloven § 135 a annet ledd bokstav c bør utvides til å verne personers seksuelle orientering generelt, og ikke bare den homofile legning, leveform eller orientering, som i dag. En slik utvidelse ble vedtatt i antidiskrimineringsbestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 54 B, jf. Ot.prp. nr. 104 (2002–2003) og rådsdirektiv 2000/78/EF, og er videreført i arbeidsmiljøloven 17. juni 2005 nr. 62 § 13–1, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005).

Departementet er enig i at tiden er moden for å la «orientering» fullt ut erstatte de mer gammelmodige begrepene «legning» og «leveform», men holder fast ved at formålet også med dette straffalternativet bør være å gi utsatte minoriteter et særskilt vern. Et vern for alle blir lett et vern for ingen. Uttrykket «seksuell orientering» ville også omfatte heterofile, som ikke har behov for et slikt vern. Departementet går inn for å utforme dette alternativet slik at det verner personer med homofil orientering.

Departementet har vurdert om også personer med nedsatt funksjonsevne bør tas med i oppregningen av grupper som beskyttes av forslaget til § 185. I *NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet* (Syse-utvalget), er det foreslått flere sivilrettslige sanksjonsmuligheter – blant annet oppreisning og erstatning. Utredningen er til behandling i Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Syse-utvalget har også vurdert om personer med nedsatt funksjonsevne bør inntas i straffeloven 1902 § 135 a som en av de grupper som vernes der, men konkluderer med at en slik utvidelse ikke er nødvendig, se *NOU 2005: 8* side 144–145. En rekke høringsinstanser som uttalte seg under høringen av Syse-utvalgets forslag gikk imidlertid inn for at personer med nedsatt funksjonsevne også bør ha et strafferettslig vern på linje med for eksempel personer med homofil eller lesbisk orientering. Dette gjelder blant annet *Statens råd for funksjonshemmede*, *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*, *Hørselshemmedes landsforbund*, *Borgerrettstiftelsen Stopp Diskrimineringen* og *Menneskerettsalliansen*.

I hovedsak vises det til at den justering av inngrepsterskelen som har skjedd i etterkant av at Syse-utvalget kom med sin utredning, tilsier at vernet mot hatefulle ytringer er noe skjerpet. I forlengelsen av dette fremheves at å innta personer med nedsatt funksjonsevne i bestemmelsen om hatefulle ytringer ikke vil være en rent symbolsk markering, men et nødvendig supplement til det foreslåtte sivilrettslige vernet i en ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Videre anføres det at likebe-

handlings- og rettferdighetsprinsipper taler for at også personer med nedsatt funksjonsevne får et vern på linje med de gruppene som allerede i dag er gitt et vern etter straffeloven 1902 § 135 a.

Departementet er kommet til at personer med nedsatt funksjonsevne bør gis et strafferettslig vern i forhold til hatefulle ytringer, se lovforslaget § 185. Flere av høringsinstansene som det er vist til ovenfor har erfart at personer med nedsatt funksjonsevne i større grad enn før er gjenstand for hatefulle ytringer, og at dette kan være i ferd med å utvikle seg til et samfunnsproblem. I Norge er det til nå i mindre grad blitt ført statistikker over omfanget over problemet, men dette må i stor grad tillegges det forhold at slike handlinger ikke har vært ulovlige.

Subsidiaritetsprinsippet tilsier at straff ikke er nødvendig dersom personer med nedsatt funksjonsevne gis sivilrettslige sanksjonsmuligheter som i tilstrekkelig grad gir det vern som er påkrevd. Slik departementet oppfatter Syse-utvalget, er det først og fremst dette som har vært den bærende begrunnelsen for at utvalget ikke foreslår at det i tillegg skal gis et strafferettslig vern.

Langt på vei er dette riktig. Selv om det er begrensninger i rekkevidden av det sivilrettslige vernet som foreslås, vil det også i fremtiden i hovedsak være det sivilrettslige vernet som aktualiseres i slike saker. Strafferettens krav til skyld hos gjerningspersonen samt de strenge beviskrav som gjelder, tilsier at tyngdepunktet for sanksjonsmuligheter vil ligge på de sivilrettslige sanksjoner. Likevel mener departementet at det er gode grunner som taler for at det i tillegg bør oppstilles et strafferettslig vern – som vil ha sitt særlige nedslagsfelt overfor de mest graverende tilfeller av hatefulle ytringer mot denne gruppen.

Likebehandlings- og rettferdighetshensyn tilsier også at personer med nedsatt funksjonsevne får det samme strafferettslige vernet som andre utsatte grupper, jf. straffeloven 1902 § 135 a. I tillegg vil et strafferettslig vern mot hatefulle ytringer for personer med nedsatt funksjonsevne, gi uttrykk for en norm som kan ha betydning i den alminnelige holdningsdannelse. Departementet peker også på at straffeloven 2005 en rekke steder skjerper inn straffelovgivningen rettet mot hatkriminalitet, og at lovforslaget § 185 annet ledd bokstav d må ses i en større sammenheng som ledd i flere tiltak mot slik kriminalitet. Det vises til forslaget til § 77 bokstav i. Departementet går også inn for at personer med nedsatt funksjonsevne skal inntas i lovforslaget § 186 om diskriminering samt lovforslaget § 174 om tortur.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

For øvrig vises det til merknadene til lovforslaget § 185.

#### 10.7.4.4 Særlig om medvirkning til hatefulle ytringer

*Straffelovkommisjonen* uttaler i delutredning VII side 300 at det er tvilsomt om den alminnelige medvirkningsregelen fullt ut vil ramme det som følger av kriteriet «tilskynder eller på annen måte medvirker». Kommisjonen foreslår likevel ingen særskilt medvirkningsregel. Den viser til at RDKs artikkel 4 bokstav a – om medvirkningshandlinger – etter sin ordlyd rekker for langt i forhold til så vel menings- og ytringsfriheten som den alminnelige handlefriheten. Det vises til at Norge også i andre sammenhenger har underkastet de kategoriske forpliktelsene i RDK artikkel 4 en innskrenkende fortolkning.

Av *høringsinstansene* er *Senter mot etnisk diskriminering* kritisk til kommisjonens forslag, og påpeker blant annet at Ytringsfrihetskommisjonen i NOU 1999: 27 ikke har uttrykt noe om at medvirkningsregelen i straffeloven 135 a rekker for langt i forhold til menings- og ytringsfriheten.

Departementet viser til at ved lov 3. juni 2005 nr. 33 ble medvirkningstillegget i straffeloven 1902 § 135 a omformulert noe. Opprinnelig var ordlyden i medvirkningstillegget «den som tilskynder eller på annen måte medvirker til». Ved lovendringen i 2005 ble det dette omformulert til «medvirker», uten at det var ment å endre medvirkningsansvarets rekkevidde, se Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) side 215. På bakgrunn av *Straffelovkommisjonens* syn og høringen er det naturlig å vurdere spørsmålet en gang til.

Slik departementet oppfatter konvensjonsforpliktelsen, setter den ikke noe krav om et tilnærmet objektivt medvirkningsansvar. For eksempel antar departementet at den som yter økonomisk støtte til noen som kommer med hets, må utvise skyld i forhold til at denne økonomiske bistanden vil bidra til hetsen. Noe annet ville bety at konvensjonsforpliktelsen etter RDK artikkel 4 bokstav a ville kreve et tilnærmet objektivt straffansvar for medvirkeren, og en slik forståelse har formodningen mot seg av flere grunner. Departementet holder derfor fast ved at det ikke er nødvendig med en særskilt medvirkningsregel for å oppfylle konvensjonsforpliktelsene etter RDK artikkel 4 bokstav a. Departementet understreker imidlertid at det også må ses hen til forslaget om en generell bestemmelse om straff for den som oppfordrer andre til å utføre en straffbar handling (§ 183), som for eksempel offentlig å sette frem en hateful ytring. I

den grad det skulle gjenstå en «restforpliktelse» etter konvensjonen som ikke fanges opp eller gå klart frem av den alminnelige medvirkningsregelen i § 15, vil dette dekkes av forslaget til § 183.

På denne bakgrunn legger departementet til grunn at departementets forslag til bestemmelser i straffeloven 2005 vil oppfylle konvensjonsforpliktelsene i RDK. Departementet viser for øvrig til merknadene til § 185.

## 10.8 Diskriminering

*Straffeloven 1902* § 349 a rammer den som i ervervsmessig eller liknende virksomhet nekter en person varer eller tjenester på de vilkår som gjelder for andre. Bestemmelsen kom inn i straffeloven samtidig som § 135 a og med samme begrunnelse, jf. punkt 10.7. Utvidelsen av vernet til også å omfatte homofile ble vedtatt i 1981, samtidig med den tilsvarende endringen i § 135 a. Ved lov 3. juni 2005 nr. 33 ble det foretatt enkelte endringer i ordlyden, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) side 190–191 og 215.

Forskjellsbehandlingen er straffbar hvis grunnen er personens hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse, religion eller livssyn eller homofile legning, leveform eller orientering.. Straffen er bot eller fengsel inntil 6 måneder. Det er videre straffbart å nekte en person adgang til offentlig forestilling eller oppvisning eller annen offentlig sammenkomst på de vilkår som gjelder for andre, dersom nektelsen er begrunnet i slike forhold. Medvirkning er straffbar. Forsøk er ikke straffbart, jf. straffeloven 1902 § 49 annet ledd.

Bestemmelsen er lite anvendt i praksis, se imidlertid Rt. 1999 side 1192, som er omtalt i Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) side 190.

*Straffelovkommisjonen* foreslår å videreføre straffeloven 1902 § 349 a, jf. forslaget til § 20–5 i delutredning VII side 300.

Flere *høringsinstanser* har merknader til forslaget. Merknadene svarer i hovedsak til – eller viser til – høringsuttalelser som ble avgitt i forhold til NOU 1999: 27 Ytringsfrihed bør finde sted og NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering, som er oppsummert i St. meld. nr. 26 og Ot.prp. nr. 33 (2004–2005).

Departementet slutter seg til kommisjonens forslag. Bestemmelsen er revidert flere ganger, senest i 2005. Behovet for strafferettslige sanksjoner ved diskriminering i private forhold eller eventuelt tilfeller hvor ervervsdrivende formidler lister for utleie av boliger og utleieren setter diskriminerende begrensninger (jf. Rt. 1999 side 1192), ble

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

nærmere vurdert under arbeidet med diskrimineringsloven, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004–2005). Departementet slutter seg til vurderingene som da ble foretatt, og foreslår å videreføre kriteriet «erhvervsmessig eller liknende virksomhet». For ordens skyld påpekes det at forslaget til § 186 – slik som straffeloven 1902 § 349 a – vil ramme for eksempel en eiendomsmegler som gjør seg skyldig i diskriminering på de grunnlag som er angitt i § 186 første ledd bokstav a til d. Ulike former for diskriminering i private boligforhold – inkludert tilfellet i Rt. 1999 side 1192 – vil ikke rammes av lovforslaget, men kan rammes av diskrimineringsloven § 4, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) side 76, 110–11 og 178.

Departementet foreslår at vernet for seksuelle minoriteter utformes på samme måte som i forslaget til § 185.

Departementet har videre vurdert om personer med nedsatt funksjonsevne på samme måte som i forslaget til § 185 bør tas med i oppregningen av de grupper som beskyttes av diskrimineringsbestemmelsen. I *NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet* (Syse-utvalget) mener flertallet at det er liten grunn til å ha et parallelt virkende strafferettslig vern når de foreslåtte sivilrettslige forbud vil omfatte slik diskriminering, se utredningen side 145–147. I tillegg fremheves at en kriminalisering ut fra symbolverdi ikke er å anbefale. At alkoholloven § 1–8 tredje ledd kobler muligheten til å inndra skjenkebevilling opp mot diskriminering av grunner som nevnt i straffeloven 1902 § 349 a, bør ikke tillegges betydning.

Et mindretall går inn for at personer med nedsatt funksjonsevne bør omfattes av diskrimineringsforbudet i straffeloven 1902 § 349 a. Det er vist til at dette vil være effektivt i forhold til koblingen mellom alkoholloven § 1–8 tredje ledd og straffeloven 1902 § 349 a. Mindretallet er videre enig i at det i all hovedsak er det sivilrettslige vernet som bør komme til anvendelse i diskrimineringssaker. Men det er likevel ved mer eklatante tilfeller av diskriminering hensiktsmessig å supplere det sivilrettslige vernet med et strafferettslig vern.

En rekke *høringsinstanser* støtter mindretallets forslag, herunder *Statens råd for funksjonshemmede*, *Statens kunnskaps- og utviklingssenter for helhetlig rehabilitering*, *Sør-Trøndelag fylkeskommune*, *Telemark fylkeskommune*, *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund*, *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*, *Norges handikappforbund*, *Samarbeidsutvalget for funksjonshemmedes organisasjoner*, *Synshemmede Akademikeres Forening*, *Hørselshemmedes Landsforbund*, *Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen* og *Menneskerettsalliansen*.

Departementet foreslår at personer med nedsatt funksjonsevne tas med i oppregningen av grupper som beskyttes av diskrimineringsbestemmelsen, se lovforslaget § 186 første ledd bokstav d. Departementet viser generelt til vurderingene om dette i tilknytning til lovforslaget § 185, se punkt 10.7.4.3. Departementet legger særlig vekt på at det er et behov for å kunne straffe særlig alvorlige tilfeller av diskriminering overfor denne gruppen. Sivilrettslige sanksjoner som Syse-utvalget har foreslått vil i hovedsak være tilstrekkelige, og departementet legger til grunn at det kun er i mer graverende tilfeller at straffansvaret vil aktualiseres. Departementet legger også i denne sammenheng – som i forhold til hatefulle ytringer – vekt på at likebehandlings- og rettferdighetshensyn tilsier at personer med nedsatt funksjonsevne får et tilsvarende strafferettslig vern som de grupper som i dag omfattes av straffeloven 1902 § 349 a.

Departementet foreslår likevel at kriminaliseringen ikke skal omfatte diskriminering i form av manglende fysisk tilrettelegging. Det er vanskelig å overskue hvilke økonomiske konsekvenser en slik kriminalisering eventuelt ville innebære. I motsetning til de andre gruppene som i dag er nevnt i straffeloven 1902 § 349 a, vil et utvidet vern mot diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne regelmessig kreve fysiske tilpasninger av lokaler og innretninger i næringer som yter tjenester og varer. Omkostningene med et slikt generelt lovtiltak kan bli betydelige, og virkningene er svært krevende å beregne ettersom straffeloven har et så bredt virkefelt. Dette tilsier at diskriminering i form av fysiske hindringer primært bør bekjempes gjennom et sivilrettslig diskrimineringsvern i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov og gjennom spesiallovgivningen på området, som for eksempel plan- og bygningsloven, lovgivning om persontransport, serveringsloven, alkoholloven og andre tiltak knyttet til å ivareta tilgjengelighet og universell utforming. Forslaget til § 186 er derfor utformet slik at det ikke oppstiller straff for diskriminering som skyldes manglende fysisk tilrettelegging av for eksempel lokaler, jf. merknadene til bestemmelsen.

## 10.9 Falsk alarm

*Straffeloven 1902 § 349 første ledd* setter straff for falske alarmer dersom nærmere bestemte følger inntreffer. Den straffbare handlingen består i et «ugrunnet rop om hjelp, misbruk av nødsignal eller liknende». For å kunne utløse straff må handlingen fremkalle skrekk blant et større antall men-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

nesker eller sammenstimlinger, alternativt fremkalle utrykning av politi, brannvesen, ambulanse, lege eller væpnet makt. Skyldkravet er forsett i forhold til den straffbare handlingen, mens det for følgen er tilstrekkelig med uaktsomhet, jf. Ot.prp. nr. 56 (1989–90) side 45.

Straffeloven 1902 § 349 annet ledd første alternativ setter straff for den som gir falske opplysninger som er «skikket» til å fremkalle frykt for noens liv eller helbred eller alminnelig forbitrelse eller fare for den alminnelige fred og orden. De falske opplysningene behøver ikke faktisk ha fremkalt noen virkning, jf. «skikket». Alternativet ble tilføyd ved lov 18. juni 1971 nr. 81, se Ot.prp. nr. 52 (1970–71) side 40. Praktisk viktig er falske bombealarmer, jf. Rt. 1986 side 511 og Rt. 1974 side 205. Skyldkravet er forsett.

Straffeloven 1902 § 349 annet ledd annet alternativ oppstiller straff for den som offentlig utbrer et «falskt rykte» dersom dette er «skikket til å fremkalle slik virkning som i første ledd. Skyldkravet er blandet, idet «uten rimelig grunn» kun innebærer et krav om uaktsomhet.

Medvirkning er særskilt nevnt og straffbar, mens forsøk ikke er det, jf. straffeloven 1902 § 49 annet ledd. Straffen er bot eller fengsel inntil tre måneder.

*Straffelovkommisjonen* foreslår i hovedsak å videreføre straffeloven 1902 § 349 første ledd og annet ledd første handlingsalternativ, jf. forslaget til § 20–6 i delutredning VII side 300. I forhold til første ledd foreslår kommisjonen at skyldkravet bør være grov uaktsomhet i forhold til følgen, og ikke kun simpel uaktsomhet som nå. Kommisjonen viser til at hensynet til en effektiv håndheving av straffebudet ikke tilsier mer enn at handlingen bør være straffbar når gjerningspersonen har utvist grov uaktsomhet med hensyn til følgen. Annet ledd første handlingsalternativ foreslås endret, slik at alternativet «alminnelig forbitrelse» utgår. Kommisjonen foreslår ikke å videreføre annet ledd annet handlingsalternativ (falske rykter). Strafferammen bør ifølge kommisjonen ligge i det lavere sjiktet, se utredningen side 302.

Ingen *høringsinstanser* har merknader til kommisjonens forslag.

Departementet slutter seg i hovedsak til kommisjonens vurderinger og forslag, se lovforslaget til § 187 med merknader. Forslaget har imidlertid fått en annen utforming enn dagens bestemmelse, og alternativet «uriktig melding» er føyd til i oppregningen av måtene bestemmelsen kan overtres på. I praksis brytes bestemmelsen oftest ved at misbruk av et av nødnumrene leder til utrykning av politi, ambulanse og/eller brannvesenet. Depar-

tementet mener også at utrykning som skjer etter anmodning fra hovedredningssentralen eller de lokale redningssentraler bør omfattes og særskilt inntas i bestemmelsen, jf. lovforslaget § 187 første ledd bokstav b. De hensyn som bærer regelen står like sterkt i slike tilfeller. Redningssentralene selv foretar ikke utrykning, men vil på bakgrunn av nødanrop mv. anmode andre offentlige organer eller private organer samt frivillige om bistand.

## 10.10 Våpen og eksplosiver

### 10.10.1 Uforsiktig omgang med skytevåpen, ammunisjon, sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff

*Straffeloven 1902 § 352* første ledd første punktum rammer uforsiktig omgang med skytevåpen, sprengstoff mv. når omgangen er egnet til å volde fare for andres liv eller helbred. Strafferammen er bot eller fengsel inntil 3 måneder. I første ledd annet punktum er det inntatt et straffskjerpende alternativ, som hever strafferammen til fengsel inntil 1 år. Annet ledd rammer det å volde brann ved uforsiktig omgang med ild eller brannfarlige stoffer (første alternativ) eller overtredelser av regler gitt ved lov eller i henhold til lovhjemlede bestemmelser til vern mot brann eller sprengninger (annet alternativ).

*Straffelovkommisjonen* foreslår å videreføre straffeloven 1902 § 352 første ledd første punktum, jf. delutredning VII side 300, men kun alternativene om skytevåpen, ammunisjon eller sprengstoff. Kommisjonen mener det er liten grunn å medta dampkjeler og at særlovgivningen med forskrifter i tilstrekkelig grad regulerer omgangen med «Maskiner, [...] elektriske Ledninger eller lignende Gjenstande». Første ledd annet punktum foreslås ikke videreført. Strafferammen bør etter kommisjonens syn ligge i det lavere sjiktet, se utredningen side 302. Annet ledd foreslås heller ikke videreført, fordi både første og annet alternativ er overflødig ved siden av bestemmelser i særlovgivningen, jf. blant annet brann- og eksplosjonsloven § 42.

Ingen *høringsinstanser* har merknader til kommisjonens forslag.

Departementet slutter seg til kommisjonens vurderinger og forslag, jf. forslaget til § 188.

Etter lovforslaget er strafferammen bot eller fengsel inntil 1 år. Dette innebærer en oppjustering i forhold til dagens strafferamme, hva gjelder straffeloven 1902 § 352 første ledd første punktum. I de tilfellene hvor det er avfyrt skudd som har forvoldt en personskaade, ligger den utmålte straffen i dag

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

under 6 måneders fengsel, jf. Rt. 1995 side 1276. Departementet mener det likevel kan være grunn til å ha en strafferamme på 1 år, slik at straffutmålingen i nødvendig grad kan graderes.

For øvrig vises det til merknadene til § 188.

### 10.10.2 Bæring av våpen på offentlig sted

Etter *straffeloven 1902* § 352 a kan den som forsettlig eller grovt uaktsomt bærer kniv eller et lignende farlig redskap på offentlig sted, straffes. Bestemmelsen ble vedtatt i 1993, jf. Ot.prp. nr. 79 (1992–93). Bestemmelsen rammer ikke den som bærer kniv mv. i forbindelse med arbeid, friluftsliv eller et annet aktverdig formål. Etter en lovendring i 2002 er straffen bot eller fengsel inntil seks måneder, eller begge deler, se Ot.prp. nr. 58 (2001–2002). Rettspraksis viser at tiltale for overtredelse av § 352 a normalt kun er ett av flere punkter i en tiltalebeslutning, se for eksempel Rt. 1999 side 390.

Etter lov 9. juni 1961 nr. 1 om skytevåpen og ammunisjon mv. (våpenloven) § 27 b annet ledd jf. § 33 første ledd annet punktum, kan den som har med skytevåpen uten aktverdig grunn på offentlig sted straffes. Skyldkravet er forsett eller grov uaktsomhet. Bestemmelsen ble tatt inn i våpenloven i 1998, se Ot.prp. nr. 74 (1996–97). Straffen er bot eller fengsel inntil to år, jf. § 33 første ledd annet punktum. Etter en lovendring i 2001 rammer § 27 b også luft- og fjærvåpen, våpenetterligninger som lett kan forveksles med skytevåpen, og skytevåpen som er gjort varig ubrukbare, jf. § 27 tredje ledd og Ot.prp. nr. 21 (2000–2001). Samtidig ble vilkåret «bæres» erstattet med «has med». Til forskjell fra straffeloven 1902 § 352 a er det dermed ikke påkrevd at vedkommende har våpenet på seg, for eksempel er det tilstrekkelig at våpenet medbringes i et kjøretøy.

*Straffelovkommisjonen* foreslår i hovedsak å videreføre straffeloven 1902 § 352 a, men med enkelte endringer, jf. forslaget til § 21–1 i delutredning VII side 303. I tillegg foreslår kommisjonen at våpenloven § 27 b annet og tredje ledd jf. § 33 første ledd annet og første punktum overføres til denne bestemmelsen. Forskjellen i kriteriene «bæres» (straffeloven 1902 § 352 a) og «has med» (våpenloven § 27 b) foreslås opprettholdt. Skyldkravet bør kun gjelde forsettlige overtredelser, slik at grov uaktsomhet ikke lenger rammes, se utredningen side 304. Unntakene for aktverdig grunn til å bære eller ha med våpen på offentlig sted, foreslås opprettholdt. Strafferammen bør ligge idet lavere sjiktet, se utredningen side 308–309.

Straffelovkommisjonen foreslår ikke å videreføre straffeloven § 385, se utredningen side 423.

Bestemmelsen rammer den som under slagsmål griper til kniv eller annet særlig redskap. Kommisjonen viser blant annet til at dersom handlingen er foretatt på et offentlig sted, vil bestemmelsen om bæring av våpen på offentlig sted kunne komme til anvendelse.

Ingen av *høringsinstansene* går imot kommisjonens forslag. *Asker og Bærum politidistrikt* uttaler at reglene vil bli mer oversiktlige dersom våpenloven § 27 b annet og tredje ledd overføres til straffeloven.

Departementet er enig med kommisjonen i at straffeloven 1902 § 352 a i hovedsak bør videreføres, se lovforslaget § 189. Departementet slutter seg også til kommisjonens forslag om å overføre våpenloven § 27 b annet og tredje ledd jf. henholdsvis § 33 første ledd annet punktum til straffeloven, se begrunnelsen i utredningen side 434. Som påpekt av kommisjonen er det i praksis regnet som mindre straffverdig å overtre § 27 b tredje ledd (våpenetterligninger og lignende), men sammenhengen i regelverket tilsier at også denne bestemmelsen overføres til straffeloven, se utredningen s. 303. Det bør innarbeides henvisninger i våpenloven som gjør brukerne av loven oppmerksomme på den supplerende reguleringen i straffeloven.

Videre er departementet enig i handlingsnormene «bærer» (kniv mv.) og «has med» (skytevåpen mv.) opprettholdes. Som det fremgår av Ot.prp. nr. 21 (2000–2001) side 1 er formålet med uttrykket «has med» å klargjøre at det også omfatter skytevåpen som medbringes i et kjøretøy, dersom det å bære skytevåpen i den aktuelle situasjonen ellers skjer uten aktverdig grunn. Som etter gjeldende rett innebærer forslaget til § 189 at forbudet mot å medbringe skytevåpen er noe mer vidtrekkende enn det tilsvarende forbudet for kniv mv.

De gjeldende unntaksbestemmelsene videreføres i forslaget til § 189. Utformingen av unntaksbestemmelsene er noe forskjellig i henholdsvis våpenloven § 27 b annet ledd og straffeloven 1902 § 352 a. Lovforslaget § 189 tredje ledd bygger på formuleringen i straffeloven 1902 § 352 a, uten at det endrer rekkevidden av unntaksbestemmelsen i våpenloven § 27 b annet ledd.

Departementet slutter seg ikke til kommisjonens forslag om at bare forsettlige overtredelser skal rammes av bestemmelsen, jf. utredningen side 304. Effektivitetshensyn tilsier at også tilfeller av grov uaktsomhet rammes, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 114 og begrunnelsene for dagens uaktsomhetskrav i hhv. Ot.prp. nr. 79 (1992–93) side 29 (§ 352 a) og Ot.prp. nr. 74 (1996–97) side 27 (våpenloven).

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Departementet foreslår en strafferamme på «bot eller fengsel inntil 1 år». Det mest aktuelle er bot, men for de grovere tilfellene og ved gjentakelse vil det kunne være aktuelt med fengselsstraff. Lovforslaget innebærer mindre justeringer i forhold til de gjeldende strafferammene, jf. utredningen side 308–309. Strafferammen på fengsel inntil ett år gjør det mulig å pågripe gjerningspersonen, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 131.

Straff for forsøk på å overtre § 189 er lite praktisk, idet den nedre grensen for forsøk vil være overtrådt så snart våpenet er tatt med på et offentlig sted. Departementet foreslår imidlertid ikke å gjøre unntak fra forsøksansvaret etter § 16, ettersom dette vil komplisere lovteksten unødig.

Departementet er enig med kommisjonen i at straffeloven 1902 § 385 bør oppheves, jf. begrunnelsen i utredningen side 423. For øvrig vises det til merknadene til § 189.

### 10.10.3 Ulovlig befatning med skytevåpen, ammunisjon, sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff

*Lov 9. juni 1961 nr. 1 om skytevåpen og ammunisjon mv. (våpenloven)* § 33 første ledd annet punktum annet alternativ setter straff med bot eller fengsel inntil to år for overtredelser av våpenlovens bestemmelser om ulovlig innføring, avhendelse, erverv eller besittelse av skytevåpen eller ammunisjon. Bestemmelsen ble vedtatt i 1998, se Ot.prp. nr. 74 (1996–97). Ved en lovendring i 2001 ble «besittelse» tilføyd, jf. Ot.prp. nr. 21 (2000–2001). De ulike handlingsnormene – den ulovlige befatningen – følger av våpenlovens regler, se for eksempel våpenloven kapittel II (erverv mv. av våpen og våpendeler) og kapittel III (erverv av ammunisjon).

Våpenloven § 33 annet ledd forhøyer strafferammen til bot eller fengsel inntil fire år dersom overtredelsen er grov. Det skal særlig legges vekt på hva slags og hvor mange våpen overtredelsen gjelder, og om handlingen av andre grunner er særlig farlig eller samfunnsskadelig.

I forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff, gitt i medhold av brann- og eksplosjonsvernloven, er det regler om ulovlig befatning med sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff. Forskriften § 12–4 gir brann- og eksplosjonsvernloven § 42 anvendelse slik at ulovlig befatning med sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff etter forskriften kan straffes med bot eller fengsel inntil tre måneder.

*Straffelovkommisjonen* fremhever at bestemmelsene i våpenloven § 33 første ledd annet punktum

og annet ledd ligger nær opp til forbudet mot bæring av våpen på offentlig sted, jf. delutredning VII side 302–303. Kommisjonen foreslår derfor å overføre dem til straffeloven, se forslagene til hhv. § 21–2 (ulovlig befatning med skytevåpen, ammunisjon eller sprengstoff), § 21–3 (grov ulovlig befatning med skytevåpen, ammunisjon eller sprengstoff) og § 21–4 (grovt uaktsom ulovlig befatning med skytevåpen, ammunisjon eller sprengstoff). Formålet er å motvirke utbredelsen av ulovlige våpen og ammunisjon, og med det begrense muligheten for at slike gjenstander brukes til å begå straffbare handlinger. Våpenloven vil fortsatt regulere hva som er å regne som hhv. ulovlig innføring, avhendelse, erverv eller besittelse av skytevåpen og ammunisjon.

Begrunnelsen for å regne ulovlig befatning med skytevåpen som et særlig alvorlig forhold som bør være regulert i straffeloven, gjelder med samme styrke for sprengstoff. Kommisjonen foreslår derfor at også strafftrusselen mot ulovlig befatning med sprengstoff tas inn i straffeloven, jf. forslagene til §§ 21–2 til 21–4 om ulovlig overlattelse, tilvirkning, erverv eller innførsel av sprengstoff. Slike forhold rammes nå av forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av sprengstoff jf. § 42 i brann- og eksplosjonsvernloven. Hva som er å regne som ulovlig befatning, vil fortsatt følge av særlovgivningen.

Kommisjonen foreslår en strafferamme i det lavere sjiktet for overtredelser av forslaget til §§ 21–2 og 21–4. For en forsettlig overtredelse av § 21–3 foreslås en strafferamme på bot eller fengsel inntil tre år, se utredningen side 309.

Kommisjonen foreslår ikke å videreføre straffeloven 1902 § 161, se utredningen side 402–403. Bestemmelsen ble vesentlig endret i 2002, jf. Ot.prp. nr. 58 (2001–2002), og rammer den som i den hensikt å begå en forbrytelse anskaffer, tilvirker eller oppbevarer skytevåpen, våpendeler, ammunisjon eller sprengstoff. Strafferammen er fengsel inntil seks år, men under særdeles skjerpende omstendigheter inntil ti år. Kommisjonen viser til at det kan rettes flere innvendinger mot bestemmelsen, blant annet at grensen for det straffbare i for stor grad beror på gjerningspersonens sinnelag, se Husabø: Straffansvarets periferi, 1999, side 333–334 og 385–386. Etter kommisjonens vurdering vil forslaget til § 21–2 (ulovlig befatning med skytevåpen, ammunisjon eller sprengstoff) dekke de fleste tilfellene som straffeloven 1902 § 161 omfatter, samtidig som man skjærer klar av problemene med å bevise en hensikt om å begå forbrytelser.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Ingen *høringsinstanser* har merknader til kommisjonens forslag.

Spørsmålet om straffeloven bør ta opp i seg strafftrusler om ulovlig befatning med skytevåpen, krever etter departementets syn en nærmere vurdering med utgangspunkt i retningslinjene i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 51–55. Handlingenes alvorlighet tilsier at de bør stå i straffeloven. Ulovlig befatning med skytevåpen og sprengstoff/ annet eksplosjonsfarlig stoff er særlig samfunns-skadelig. Lovbruddene vil normalt ikke være knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet, og har ikke av den grunn noen nær tilknytning til spesiallovgivningen. Den saklige sammenhengen med reglene i § 188 (uforsiktig omgang med skytevåpen eller eksplosiver) og § 189 (ulovlig bevæpning på offentlig sted) støtter også en plassering i straffeloven. En slik løsning vil innebære at de grove overtredelsene vil reguleres i straffeloven, mens de mindre alvorlige (formalovertredselsene) blir stående i særlovgivningen. Departementet slutter seg etter dette til kommisjonens forslag, idet handlingenes alvorlighet og sammenhengen med lovforslaget §§ 188 og 189 bør veie tyngst. I de gjenstående straffebestemmelsene i særlovgivningen bør det vises til de strengere bestemmelsene i straffeloven. Bestemmelsene om straff for ulovlig befatning med skytevåpen, ammunisjon, sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff foreslås etter dette overført til straffeloven, se forslagene til §§ 190 og 191.

Departementet er enig med kommisjonen i at det bør foretas en oppdeling i vanlig og grov overtrødelse, se generelt Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 58–59. Spennvidden i straffverdigheten samt behovet for å kunne vektlegge om den ulovlige befatningen med skytevåpen har tilknytning til organisert kriminalitet og terrorvirksomhet, tilsier en slik oppdeling, jf. §§ 190 og 191. I motsetning til kommisjonen foreslår departementet at vanlig overtrødelse og grovt uaktsom overtrødelse samles i ett straffebud. Departementet kan ikke se at det lovstrukturelt er hensiktsmessig med en oppdeling her, og viser blant annet til at kommisjonen for begge overtrødelsene har foreslått en strafferamme i det lavere sjiktet, se nedenfor.

Handlingsnormene vil – som etter gjeldende rett – følge av særlovgivningen. Ulovlig befatning med skytevåpen mv. vil fortsatt rammes av de aktuelle straffetruslene i særlovgivningen, jf. våpenloven § 33 første ledd første punktum og forskrift 26. juni 2002 nr. 922 § 12–4 jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 42. Det vises til merknadene til forslaget om å endre våpenloven § 33.

Forslaget til § 190 om ulovlig befatning med skytevåpen mv. kan utformes på flere måter, for eksempel slik at det begrenses til å rette seg mot tilfeller hvor lovovertrøderen har forsett om å begå en straffbar handling med en strafferamme på mer enn ett år. Lovforslaget kan alternativt begrenses til å gjelde handlinger som inngår i virksomheten til en organisert kriminell gruppe eller handlinger som av andre årsaker anses som særlig samfunnsfarlige. Slik departementet ser det, vil slike straffvilkår i for stor grad innsnevre anvendelsesområdet til bestemmelsen. Det vil også være knyttet betydelige bevisproblemer til dem. På den annen side mener departementet at det bør komme til uttrykk i ordlyden at bestemmelsen kun rammer de mer alvorlige overtrødelsene av ulovlig befatning med skytevåpen mv. Departementet foreslår at dette kommer til uttrykk ved kriteriet «gjentatt eller på graverende måte» overtrøder våpenloven. Derved kommer det klart frem at lovforslaget § 190 kun kommer til anvendelse når overtrødelsen etter en helhetsvurdering ikke anses som liten. En slik løsning vil i hovedsak gi de samme resultater som i dag, jf. sontringen mellom formalovertrødelsene (våpenloven § 33 første ledd første punktum) og de grovere overtrødelsene av våpenloven § 33 første ledd annet punktum og annet ledd. Ulovlig erverv av våpen ved arv og mindre alvorlige formalovertrødelsene som skjer i næring bør rammes av særlovgivningen, jf. Ot.prp. nr. 74 (1996–97) side 28. Lovforslaget §§ 190 og 191 er ment å ramme de grovere overtrødelsene som ofte har en tilknytning til kriminell virksomhet.

Kommisjonen foreslår ikke å videreføre straffeloven 1902 § 161. Bestemmelsen rammer visse forberedelseshandlinger, og retter seg mot den som anskaffer seg blant annet skytevåpen, ammunisjon eller sprengstoff for å begå en forbrytelse. Den nåværende utformingen fikk bestemmelsen ved lov 28. juni 2002 nr. 53, se Ot.prp. nr. 58 (2001–2002). Ved lovendringen ble forbudet i straffeloven 1902 § 161 utvidet til også å omfatte anskaffelse mv. av skytevåpen, våpendeler og ammunisjon. Formålet med lovendringen var særlig å utvide mulighetene for å anvende ekstraordinære etterforskningsmetoder i slike tilfeller. Strafferammene i våpenloven § 33 på henholdsvis to eller fire år gir ikke slike prosessuelle muligheter. Strafferammen i straffeloven 1902 § 161 på seks år gir derimot adgang til blant annet teknisk sporing etter straffeprosessloven § 202 b. Ytterligere ekstraordinære etterforskningsmetoder vil kunne anvendes ved forhøyelsen av strafferammen til ti år, jf. straffeloven 1902 § 161 annet ledd om særdeles skjerpene omstendigheter som hever straffemaksimumet.



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Dette har først og fremst betydning ved organisert kriminalitet og terrorvirksomhet, se Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) side 26.

Spørsmålet om eventuelt ikke å videreføre straffeloven 1902 § 161 påvirkes ikke av noen internasjonale forpliktelser. Bestemmelsen er for eksempel ikke nødvendig for å gjennomføre forpliktelsene etter FN-konvensjonen 15. november 2002 om grenseoverskridende kriminalitet (CATOC) artikkel 5 eller protokoll 31. mai 2001 mot ulovlig produksjon av og handel med skytevåpen og deres deler, komponenter og ammunisjon (skytevåpenprotokollen), jf. Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) og St.prp. nr. 58 (2002–2003). Spørsmålet blir dermed om straffeloven 1902 § 161 bør videreføres av andre grunner, se generelt om kriminalisering av forberedelse til straffbare handlinger i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 104–105, der departementet varsler en restriktiv linje.

Behovet for å videreføre straff for de forberedelseshandlingene som straffeloven 1902 § 161 omfatter, må vurderes i lys av hvilke andre straffebud som kan få anvendelse på ulovlig befatning med skytevåpen mv. som ledd i forberedelsen av andre straffbare handlinger. Mange slike forberedelseshandlinger vil omfattes av forslaget til §§ 190 og 191, som retter seg mot ulovlig befatning med skytevåpen, ammunisjon, sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff. Men ikke alle vil være dekket – forslagene dekker for eksempel ikke et tilfelle der skytevåpen eller sprengstoff anskaffes lovlig for å begå et lovbrudd. Som kommisjonen påpeker, må dette imidlertid antas å være lite praktisk. En ellers lovlig anskaffelse vil dessuten, særlig når det finnes andre ytre forhold som peker i retning av et lovbrudd, etter omstendighetene kunne straffes som et straffbart forsøk på den handlingen som forberedes. Behovet for å videreføre også denne delen av straffeloven 1902 § 161 er derfor begrenset.

I tillegg kommer at det knytter seg rettssikkerhetsmessige betenkeligheter til å videreføre bestemmelsen. Kravet om hensikt i straffeloven 1902 § 161 medfører at det sentrale vurderingsstemaet er gjerningspersonens subjektive forhold og ikke mer objektivt konstaterbare forhold. At grensen mellom forberedelse til samfunnsskadelige handlinger og forberedelse til uskyldige handlinger i stor grad beror på sinnelaget til personen som begår dem, taler med tyngde imot at slike handlinger kriminaliseres, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 104. En konkretisering i lovteksten av de forberedelseshandlinger som eventuelt skulle rammes – og som lovforslaget §§ 190 og 191 ikke ram-

mer – ville ha redusert denne ulempen, men er vanskelig å utforme.

Kanskje det fremste argumentet for å videreføre også den delen av § 161 som gjelder lovlig anskaffelse av skytevåpen mv., er at dette åpner for bruk av inngripende etterforskningsmetoder på et tidlig stadium i et handlingsforløp som kan ende med en alvorlig forbrytelse. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 105 åpner til en viss grad for kriminalisering av forberedelseshandlinger for å legge til rette for tidlig metodebruk. Dette behovet vil imidlertid nå langt på vei dekkes gjennom lov 17. juni 2005 nr. 87 om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet), jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005). Sentralt står den nye bestemmelsen i straffeprosessloven § 222 d om bruk av inngripende etterforskningsmetoder i avvergende øyemed når det er grunn til å tro at noen vil begå en alvorlig straffbar handling. Slik departementet ser det nå, medfører disse lovendringene at det i mindre grad enn før er behov for å videreføre § 161 for å kunne bruke metoder for å hindre alvorlig kriminalitet. Dersom det skulle vise seg at det er et sterkt behov for tidlig metodebruk for å avverge også andre alvorlige lovbrudd enn dem § 222 d nevner, kan det være mer nærliggende å utvide virkeområdet til denne bestemmelsen enn på nytt å kriminalisere lovlig anskaffelse av skytevåpen mv. som skal brukes for å begå straffbare handlinger. Utenfor virkeområdet til straffeprosessloven § 222 d vil strafferammene i lovforslaget §§ 190 og 191 inntil videre være avgjørende for hvilke tvangsmidler som kan anvendes i slike tilfeller.

På denne bakgrunn slutter departementet seg til kommisjonens forslag om ikke å videreføre straffeloven 1902 § 161.

Departementet ser noe annerledes enn kommisjonen på hvilke strafferammer bestemmelsene om ulovlig befatning med skytevåpen mv. bør ha. I forslaget til § 190 foreslår departementet en strafferamme på bot eller fengsel inntil to år. Dette er en direkte videreføring av strafferammen i våpenloven § 33 første ledd annet punktum. I forhold til sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff innebærer lovforslaget en betydelig straffskjerpelse, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 42 (bot eller fengsel inntil tre måneder). Departementet ser ingen grunn til at slike tilfeller bør vurderes mildere, og sammenhengen i regelverket tilsier en felles strafferamme.

I forslaget til § 191 (grov ulovlig befatning med skytevåpen mv.) mener departementet at strafferammen bør være bot eller fengsel inntil seks år. For skytevåpen og ammunisjon innebærer dette en

straffskjerping, idet våpenloven § 33 annet ledd etter lovendringen i 1998 har en strafferamme på fengsel inntil fire år. For sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff er det en vesentlig straffskjerping, men en slik markert økning, som også bør gjenspeiles i praksis, gjenspeiler hvor grove overtredelser det er tale om. Departementet mener det på denne bakgrunn også bør foretas en viss skjerping i det alminnelige straffutmålingsnivået i slike tilfeller. Det er også tatt noe hensyn til at det kan være behov for å anvende ekstraordinære etterforskningsmetoder, og § 191 er i hovedsak innrettet mot ulovlig befatning med skytevåpen mv. som ledd i organisert kriminalitet eller terrorhandlinger. Anvendelsesområdet for bestemmelsen bør ellers hovedsakelig være ulovlig befatning med skytevåpen mv. som ledd i alvorlig kriminalitet, jf. § 191 annet ledd bokstav a til c. En strafferamme på 6 år er også i samsvar med det som i dansk straffelov § 192 a er fastsatt for tilsvarende lovbrudd.

Det vises for øvrig til merknadene til lovforslaget §§ 190 og 191.

### 10.11 Anslag mot infrastrukturen og forbund om dette

*Straffeloven 1902 § 151 b* rammer den som volder omfattende forstyrrelse i samfunnslivet ved å skade, ødelegge eller sette ut av virksomhet informasjonssamling eller nærmere oppregnede anlegg – for energiforsyning, elektronisk kommunikasjon etc. Regelen kom inn i straffeloven ved endringslov 12. juni 1987 nr. 54 som ledd i lovendringene om datakriminalitet. Men bestemmelsen er ikke avgrenset til tilfeller hvor handlingen er rettet mot data eller datasystemer. Bestemmelsen er reelt sett en regel om kvalifisert skadeverk, jf. Ot.prp. nr. 35 (1986–87) side 23. Kjernen i regelen er at den rammer alvorlige forstyrrelser mot infrastrukturen i samfunnslivet generelt. Strafferammen er fengsel inntil 10 år. Bestemmelsen må sammenholdes med straffeloven 1902 § 292 jf. § 291 om grovt skadeverk. Etter straffeloven 1902 § 151 b annet ledd rammes også uaktsom overtredelse. Strafferammen er her fengsel inntil 1 år. Medvirkning er straffbar, jf. tredje ledd.

Straffeloven 1902 § 159 setter straff for den som inngår forbund om å begå en handling som nevnt i straffeloven 1902 § 151 b første ledd. I tillegg kreves hensikt om å begå den straffbare handlingen i § 151 b. Strafferammen er fengsel inntil 10 år. Medvirkning er ikke straffbar.

*Straffelovkommisjonen* foreslår å videreføre straffeloven 1902 § 151 b første ledd, jf. § 20–11 om sabotasje mot infrastrukturen og delutredning VII side 301–302. Kommisjonen mener det bør fremgå klarere at alternativet «informasjonssamling» ikke behøver være tilknyttet energiforsyning, kringkasting etc. Det er ikke behov for å videreføre straffansvaret for uaktsomme handlinger. Slike handlinger har en helt annen karakter enn det som kjenner utgjør de typiske sabotasjehandlingene. Det er tilstrekkelig at slike uaktsomme handlinger rammes av bestemmelsene om grovt skadeverk eller grovt skadeverk på elektronisk lagret informasjon, se NOU 1985: 31 §§ 29–2 og 23–12. Strafferammen på 10 år foreslås videreført.

Kommisjonen foreslår også å videreføre forbundsbestemmelsen i straffeloven 1902 § 159 jf. § 151 b, se NOU 2002: 4 § 20–12 og side 302. Hensiktskravet foreslås ikke videreført, slik at man kun krever forsett med hensyn til avtalens objektive innhold. Det påpekes at den alminnelige medvirkningsbestemmelsen vil føre til en viss utvidelse av det strafferettslige ansvaret. Strafferammen foreslås å være fengsel inntil 6 år. Strafferammen bør ligge noe lavere enn den man har for en tilsvarende fullbyrdet overtredelse.

*Datakrimutvalget* har avgrenset sin utredning mot handlinger som innebærer krenkelser av straffeloven 1902 § 151 b, se NOU 2007: 2 Lovtiltak mot datakriminalitet side 46. Datakrimutvalget finner det ikke naturlig å foreslå en spesialbestemmelse om datasabotasje. Men det fremheves at flere av utvalgets foreslåtte bestemmelser kan tenkes å anvendes i konkurrens med NOU 2002: 4 § 20–11 om sabotasje mot infrastrukturen, for eksempel de foreslåtte regler om datamodifikasjon og driftshindring.

Ingen av *høringsinstansene* har gått imot eller hatt andre merknader til *Straffelovkommisjonens* forslag på dette punkt.

Departementet er enig med kommisjonen i at straffeloven 1902 § 151 b første ledd bør videreføres, se forslaget til § 192. Begrunnelsen for regelen står like sterkt i dag som da den ble innført i 1987. Infrastrukturen i samfunnet er sårbar, og det vil kunne få fatale konsekvenser om ulike anlegg eller informasjonssamlinger blir utsatt for skade, ødeleggelse eller settes ut av virksomhet. Departementet viser til NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn, og behandlingen i blant annet St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn og St.meld. nr. 39 (2003–2004) Samfunnssikkerhet og sivilt – militært samarbeid samt NOU 2006: 6 Når sikkerheten er viktigst. Det er de mest alvorlige handlingene – forstyrrelsene av infrastrukturen – som her er ment omfattet.

Mindre alvorlige forstyrrelser av infrastrukturen vil bli rammet av bestemmelsene om skadeverk eller andre spesialbestemmelser. Denne kvalifikasjonsterskelen kommer frem ved kravet om «omfattende forstyrrelse». Departementet velger å bruke uttrykket anslag mot infrastrukturen, fremfor «sabotasje» som etter kommisjonens forslag, siden dette begrepet ofte reserveres for handlinger som en stat foretar for å ødelegge en annen stats forsvarsevne.

Departementet er videre enig med kommisjonen at bestemmelsen ikke bør ramme grov eller simpel uaktsomhet, og det vises til kommisjonens begrunnelse her. I Ot.prp. nr. 35 (1986–87) side 23 ble det først og fremst argumentert med at det var et behov for å ramme uaktsomme overtredelser. Dette behovet anses ivaretatt gjennom bestemmelsene om grovt skadeverk og grovt skadeverk på elektronisk lagret informasjon. Videre er departementet enig i at strafferammen – som nå – bør være fengsel inntil 10 år. For øvrig vises det til merknadene til lovforslaget § 192.

Dersom et anslag mot infrastrukturen begås med terrorhensikt, jf. forslaget til § 131 annet ledd, anses handlingen som en terrorhandling som kan straffes med fengsel inntil 21 år.

Departementet er enig med kommisjonen i at forbundsbestemmelsen i straffeloven 1902 § 159 jf. § 151 b, bør videreføres. Kravet om hensikt bør utgå, jf. utredningen side 302. Strafferammen bør her ligge lavere enn ved fullbyrdet overtredelse av lovforslaget § 192. Som kommisjonen foreslår departementet at strafferammen settes til fengsel inntil 6 år. For øvrig vises det til merknadene til lovforslaget § 193.

## 10.12 Forstyrrelse av den sikre drift av jernbane og buss

*Straffeloven 1902 § 150* første ledd bokstav e rammer det å skape en fare for ulykke ved å forstyrre den sikre drift av skip, jernbane, luftfartøy eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen. Bestemmelsen knytter seg opp mot slik fare som er nevnt i straffeloven 1902 § 148. Strafferammen er fengsel inntil 6 år. Inntre det en ulykke som følge av en handling som rammes av § 150 første ledd bokstav e, vil strengere straffebud etter omstendighetene kunne komme til anvendelse.

I forhold til skip, luftfartøy, flyplass eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen, er Norge folkerettslig forpliktet til å ha slike bestemmelser. Det vises om dette til punkt 8.7.2 og 8.7.3. Norge er ikke folkerettslig forpliktet til å ha straffe-

bud som rammer forstyrrelse av den sikre drift av jernbane og buss.

*Straffelovkommisjonen* foreslår i hovedsak å videreføre straffeloven 1902 § 150 første ledd bokstav e også for jernbane, se delutredning VII side 301. Straffeloven 1902 § 150 fjerde ledd som rammer uaktsom overtredelse foreslås ikke videreført, og heller ikke straffeskjerpelsen i § 150 annet ledd. Strafferammen på fengsel inntil 6 år foreslås videreført.

Ingen *høringsinstanser* har hatt merknader til kommisjonens forslag.

Departementet viser for det første til at deler av straffeloven 1902 § 150 første ledd bokstav e, er foreslått videreført i lovforslaget § 140 om forstyrrelse av den sikre drift av skip, luftfartøy eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen. Det vises til punkt 8.7.2, særlig punkt 8.7.2.5.2. I høringsnotat april 2007 sendte departementet på høring forslag til et kapittel om straffebud om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Her ble det foreslått at jernbane og at – som en nykriminalisering – også buss skulle omfattes av bestemmelsen i terrorkapitlet knyttet til forstyrrelser av den sikre drift. Som det fremgår av punkt 8.7.2.5.2 fremkom det under høringen innsigelser mot at jernbane og buss ble omfattet. Innvendingene er tatt til følge, og i lovforslaget § 140 er nå jernbane og buss utelatt. Det medfører at forstyrrelser av den sikre driften av slike transportmidler ikke kan anses som terrorhandlinger og straffes med fengsel inntil 21 år. Spørsmålet er så om straffeloven 1902 § 150 første ledd bokstav e, hva gjelder forstyrrelse av den sikre drift ved jernbane samt eventuelt også buss, skal videreføres i en egen bestemmelse i kapittel 20.

Departementet er enig med kommisjonen i at § 150 første ledd bokstav e bør videreføres hva gjelder forstyrrelse av den sikre drift ved jernbane. Det vises til forslaget til § 194. Folkerettslig påhviler det ingen forpliktelse på Norge, men kriminaliseringsprinsippene taler med tyngde for å videreføre denne bestemmelsen. Departementet foreslår videre at bestemmelsen også omfatter forstyrrelse av den sikre drift ved buss. Skadepotensialet er her ofte av en tilsvarende karakter som for jernbandedrift, og en slik nykriminalisering har gode grunner for seg. Departementet er videre enig med kommisjonen i at strafferammen på fengsel inntil 6 år bør videreføres, samt at straffeloven 1902 § 150 annet og fjerde ledd ikke videreføres. Straffeloven § 150 tredje ledd er unødvendig og videreføres ikke som følge av at forsøk etter straffeloven 2005 kan, men ikke skal, straffes mildere enn fullbyrdet overtredelse.

### 10.13 Likskjending

*Straffeloven 1902* § 143 første ledd første punktum rammer ulike former for likskjending: Mishandling av lik, uberettiget fjerning av et lik som er i en annens varetekt og uhjemlet oppgraving eller bortføring av et begravd lik. Skyldkravet er forsett. Straffen er fengsel inntil to år. Forsøk og medvirkning rammes. Rt. 2004 side 610 gir et illustrerende eksempel regelens virkeområde.

Etter første ledd annet punktum kan bot anvendes under særdeles formildende omstendigheter. Annet ledd fastsetter at det å bortta et lik, eller å bortta en gjenstand fra liket, graven eller et gravminne, straffes etter bestemmelsene om tyveri (eventuelt underslag) selv om ingen kan sies å eie liket eller gjenstanden.

*Straffelovkommisjonen* foreslår å videreføre straffeloven 1902 § 143, jf. forslaget til § 20–13 i delutredning VII side 302. Kommisjonen foreslår å erstatte kravet om vinnings hensikt med et krav om forsett om vinning. Den særlige hjemmelen for straffnedsettelse foreslås heller ikke videreført. Strafferammen bør etter kommisjonens syn ligge i det lavere sjiktet.

Ingen *høringsinstanser* har hatt merknader til kommisjonens forslag.

Departementet viser til at bestemmelsen først og fremst tjener til å verne vår felles interesse i at døde personer behandles med verdighet og respekt. Som uttalt av Høyesterett i Rt. 2004 side 610 (612) må dette ses som en grunnleggende oppfatning i vår kultur. Departementet slutter seg derfor til kommisjonens forslag om å videreføre straffeloven 1902 § 143 om likskjending. Som kommisjonen foreslår departementet at kravet om vinnings hensikt i annet ledd utgår, slik at det kun kreves forsett om vinning. Departementet fremmer tilsvarende forslag i straffebestemmelsene om tyveri og underslag.

Etter departementets syn kan det tenkes flere alternativer for plassering av straffebestemmelsen. *Straffelovkommisjonen* har – i tråd med straffeloven 1902 – foreslått en plassering i kapitlet om vern av den offentlige ro og orden. Men bestemmelsen kunne også blitt plassert i kapitlet om vern av liv og legeme. Annet ledd, som i realiteten er en utvidelse av virkeområdet for bestemmelsene om tyveri og underslag, passer imidlertid dårlig der, især ved tyveri fra en grav eller et gravminne.

Departementet har etter en samlet vurdering blitt stående ved å la bestemmelsen bli stående i kapitlet om vern av offentlig ro, orden og sikkerhet, jf. lovforslaget § 195. Dette kan forsvares med at det får bedre frem at bestemmelsen også tjener

til å verne gravfreden. Gravfreden beskyttes imidlertid også av andre bestemmelser som er mer praktiske, særlig reglene om skadeverk ved beskadigelse av gravmonumenter.

*Straffelovkommisjonen* foreslår som nevnt en strafferamme i det lavere sjikt (det vil si seks måneder eller ett år). Departementet mener den gjeldende strafferammen på fengsel inntil to år bør videreføres. I de tilfeller hvor likskjendingen begås i forlengelsen av en annen straffbar handling, typisk et drap, vil strafferammen i lovforslaget § 195 ha mindre betydning. Men i de tilfellene hvor likskjendingen er den sentrale straffbare handlingen og denne er av særlig grov art, mener departementet at det kan være behov for en strafferamme på fengsel inntil 2 år. I Rt. 2004 side 610 ble straffen for hovedmannen satt til 1 år og 6 måneder ubetinget fengsel.

I og med at strafferammen er bot eller fengsel inntil 2 år, er straffeloven 1902 § 143 første ledd annet punktum (som åpner for bruk av bot) overflødig, og videreføres ikke.

### 10.14 Brudd på plikt til å avverge straffbare forhold

*Straffeloven 1902* § 139 første ledd første punktum rammer den som unnlater å forsøke å hindre nærmere spesifiserte, alvorlige straffbare handlinger eller følgene av dem. Avvergingshandlingen går primært ut på å gi «betimelig anmeldelse for vedkommende myndighet», eller på annen måte søke å avverge den straffbare handlingen eller dens følger. Den prinsipale plikten er å hindre at den straffbare handlingen blir utført.

Avvergingsplikten forutsetter at vedkommende har «pålitelig kunnskap» om at den straffbare handlingen er begått eller er «i gjære». Oppregningen av bestemmelser som avvergingsplikten relaterer seg til er uttømmende.

Skyldkravet er forsett. Som en konsekvens av kravet om «pålitelig kunnskap» kreves det at personen må være klar over at en straffbar handling vil bli eller er begått. I tillegg må personen være klar over eller regne det som overveiende sannsynlig at han kan forhindre den straffbare handlingen eller dens følger. Medvirkning er ikke straffbar, mens forsøk er det. Straffen er bot eller fengsel inntil ett år. I § 139 første ledd annet punktum slås det fast at avvergingsplikten i forhold til §§ 197 og 199 – som gjelder incest og seksuell omgang med noen mindreårig under ens omsorg – bare gjelder dersom den fornærmede er under 16 år. Annet ledd oppstiller visse begrensninger i avvergings-

plikten for privatpersoner. Tredje ledd har en særlig regulering av overordnede avvergingsplikt.

*Straffelovkommisjonen* foreslår i hovedsak å videreføre § 139 første og annet ledd, jf. forslaget til § 21–6 i delutredning VII på side 305–307. Kommisjonen har vurdert å knytte avvergingsplikten til handlinger med en strafferamme over et visst nivå, men mener at en slik avgrensning vil bli mer vilkårlig og endre bestemmelsens innhold vesentlig. I stedet for å videreføre det særlige skyldkravet om «pålitelig kunnskap» foreslår kommisjonen at avvergingsplikten utvides til å inntre når det vanlige forsettskravet er oppfylt. Hvilke bestemmelser som avvergingsplikten bør knytte seg til, går frem av utredningen side 306. Kommisjonen foreslår i hovedsak å videreføre utvalget av bestemmelser slik det er i dag, men går inn for visse justeringer både ved at enkelte straffebud tas ut av oppregningen, og ved at visse føyes til.

Straffrihetsregelen i straffeloven 1902 § 139 annet ledd foreslås videreført fullt ut. Strafferammen bør etter kommisjonens syn ligge i det lavere sjiktet, se utredningen side 309.

Ingen *høringsinstanser* har merknader til kommisjonens forslag.

Slik departementet ser det, er det grunn til å vurdere om straffeloven 1902 § 139 bør videreføres i lys av prinsippene om bruk av straff slik disse er nedfelt i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 88–93. Straffeloven 1902 § 139 har vært lite anvendt i praksis, og det samme gjelder de tilsvarende bestemmelsene i den danske straffeloven (§ 141) og i den svenske brottsbalken (23 kapittel 6 §). Dette kan tyde på at bestemmelsen har liten virkning, men det kan også ha sin bakgrunn i at bestemmelsen angir en atferdsregel som har sitt utspring i en grunnleggende samfunnsplikt og at regelen i stor grad etterleves. Til en viss grad kan også medvirkningsansvaret gjøre at bestemmelsen er mindre praktisk.

På den annen side markerer som nevnt bestemmelsen en grunnleggende samfunnsplikt, og er spesielt viktig for å hindre brudd på taushetspliktsreglene. Selv om de ikke er mye brukt, finnes som nevnt tilsvarende bestemmelser i Danmark og Sverige. En eventuell avkriminalisering kunne dessuten skape inntrykk av at samfunnet aksepterer passivitet i slike tilfeller som straffeloven 1902 § 139 rammer. Andre sanksjoner enn straff er heller ikke aktuelle i de fleste tilfellene som § 139 dekker, selv om en erstatningsplikt etter omstendighetene ikke kan utelukkes.

På denne bakgrunnen slutter departementet seg i utgangspunktet til kommisjonens forslag, også når det gjelder hvilke straffbare handlinger

som det skal være en straffsanksjonert plikt å avverge. Departementet vil imidlertid ta endelig stilling til hvilke straffbare handlinger som skal omfattes når den fullstendige paragrafnummereringen foreligger. I påvente av en fullstendig paragrafnummerering i den spesielle delen i straffeloven 2005, er en henvisning til konkrete paragrafer erstattet med en stikkordmessig angivelse av de aktuelle straffebudene. Dette vil bli rettet opp i den andre proposisjonen om den spesielle delen i straffeloven 2005.

Departementet er enig med kommisjonen i at det særlige skyldkravet «pålitelig kunnskap» bør gå ut, men ikke i at det bør erstattes med det alminnelige forsettskravet, jf. straffeloven 2005 § 22. Særlig forsettsformen eventuelt forsett ville gjøre avvergingsplikten for vidtrekkende. Departementet går inn for at plikten skal inntre dersom den som eventuelt skal pålegges å avverge en handling ser det som sikkert eller mest sannsynlig at den straffbare handlingen vil bli begått.

Departementet har som kommisjonen vurdert å erstatte en oppregning av straffebud med en generell henvisning til strafferammen, for eksempel slik at plikten til å avverge skal knytte seg til straffebud som kan straffes med fengsel inntil 1 år eller mer, men har kommet til at en slik avgrensning blir for vilkårlig og vidtrekkende. Selv om departementet har kommet til at avvergingsplikten bør videreføres, er det god grunn til å vurdere kritisk hvor vidtrekkende den bør være. Kjernen i avvergingsplikten bør være en plikt til å hindre alvorlige forbrytelser mot rikets indre og ytre sikkerhet, store skadeforvoldelser, terrorhandlinger, grove seksuallovbrudd og grove legemskrenkninger. For øvrig vises det til merknadene til lovforslaget § 196.

### 10.15 Plikt til å varsle om funn av bortkommet barn mv.

*Straffeloven 1902 § 340* rammer den som etter å ha funnet et bortkommet eller forlatt barn eller tatt til seg et barn som er gått vill, unnlater snarest mulig å melde fra om det til barnets foresatte eller politiet. Skyldkravet er uaktsomhet. Strafferammen er bot eller fengsel inntil tre måneder.

*Straffelovkommisjonen* foreslår at bestemmelsen ikke videreføres, jf. delutredning VII side 417. Det vises til at straffebudet er lite kjent og at det derfor neppe har hatt betydning for at folk i slike tilfeller opptrer i overensstemmelse med den normen som forventes. Det anføres at straffebehovet ved unnlatt melding neppe er påtrengende, samt at

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

det vises til at dersom barnet over tid holdes borte fra foreldrene vil strengere straffebestemmelser kunne ramme forholdet (unndragelse fra omsorg eller frihetsberøvelse).

Ingen *høringsinstanser* har hatt merknader til kommisjonens forslag.

Slik departementet ser det er det grunn til å vurdere om bestemmelsen bør videreføres i lys av prinsippene om bruk av straff slik disse er nedfelt i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 88–93. Straffeloven 1902 § 340 har i svært liten grad vært brukt i praksis. Enten kan det tyde på at bestemmelsen har liten virkning, eller motsatt at bestemmelsen angir en atferdsregel som har sitt utspring i en grunnleggende samfunnsplikt og som i stor grad etterleves.

Departementet mener at bestemmelsen gir uttrykk for en grunnleggende samfunnsplikt, og at straffansvaret på dette området bør videreføres – selv om straffansvar også i fremtiden antagelig sjelden vil aktualiseres. Andre sanksjoner enn straff er lite aktuelt, selv om et erstatningsansvar i enkelte tilfeller kan komme på tale. Generelt er det et behov for å styrke barns strafferettslige vern, og forslaget om å videreføre straffeloven 1902 § 340 må ses i et slikt perspektiv. For øvrig vises det til merknadene til lovforslaget § 197.

### **10.16 Forbund om å begå alvorlige straffbare handlinger som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe**

*Straffeloven 1902 § 162 c* ble innført ved lov 4. juli 2003 nr. 78, jf. Ot.prp. nr. 62 (2002–2003), som et ledd i skjerpelsen av det strafferettslige vernet mot organisert kriminalitet. Paragrafen rammer den som inngår forbund om å begå alvorlige straffbare handlinger som ledd i organisert kriminalitet. Den er et unntak fra hovedregelen i norsk rett om at forberedelseshandlinger ikke er straffbare. Bestemmelsen gjennomfører FNs konvensjon 15. november 2000 mot grenseoverskridende organisert kriminalitet artikkel 5. Etter § 162 c første ledd første punktum er det på nærmere vilkår straffbart å inngå forbund om handlinger med en strafframme på fengsel i minst 3 år. Det er kun forbund om handlinger som begås «som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe» som rammes. Uttrykket «organisert kriminell gruppe» er definert i annet ledd. Definisjonen bygger på FN-konvensjonen artikkel 2 bokstav a, men er ikke fullt ut sammenfallende. Etter første ledd annet punktum kommer forhøyelse av maksimumsstraffen ved gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser ikke i

betraktning i vurderingen av om kravet til straffeframme er oppfylt. Skyldkravet er forsett, jf. straffeloven 1902 § 40. Straffen er fengsel inntil 3 år.

Straffeloven 1902 § 162 c ble forberedt mens *Straffelovkommisjonen* var i ferd med å avslutte sitt arbeid med delutredning VII, slik at kommisjonen ikke har hatt foranledning til å fremme noe forslag om en slik bestemmelse. Følgelig har det heller ikke vært noe forslag på *høring*.

Ettersom bestemmelsen gjennomfører folkerettslige forpliktelser og det fortsatt er behov for å bekjempe organisert kriminalitet, går departementet inn for å videreføre bestemmelsen i straffeloven 2005. Bestemmelsen er relativ ny, og departementet ser ikke behov for å foreslå realitetsendringer. Formålet med den er å hindre at organisert kriminalitet blir planlagt og gjennomført, og den passer naturlig inn i et kapittel til vern om offentlig ro, orden og sikkerhet. Det er gjort nærmere rede for bakgrunnen for og innholdet i bestemmelsen i Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) side 15–35 og 95–97. For øvrig vises det til forslaget til § 198 og merknadene til bestemmelsen.

### **10.17 Bestemmelser i straffeloven 1902 kapittel 13 og 35 som departementet foreslår ikke blir videreført**

#### **10.17.1 Oversikt**

Selv om lovforslaget kapittel 20 viderefører mange av bestemmelsene i straffeloven 1902 kapittel 13 og 35 – dvs. straffeloven 1902 §§ 135 a, 136, 137, 143, 349, 349 a, 350 og 352 første ledd – er det en rekke av bestemmelsene i disse to kapitlene som ikke foreslås videreført. Dette gjelder §§ 135, 138, 139 tredje ledd, 140 annet ledd, 141, 347, 351, 352 annet ledd, 353, 354 og 356. I motsetning til Straffelovkommisjonen foreslår som nevnt departementet ikke et eget kapittel om generelle bestemmelser til forebygging av andre straffbare handlinger, og en rekke bestemmelser fra kommisjonens skisse til kapittel 21 er overført til departementets forslag til kapittel 20.

Enkelte av bestemmelsene som ikke videreføres, er omtalt tidligere. Dette gjelder straffeloven 1902 §§ 134 tredje ledd, 135, 138 og 140 annet ledd som er behandlet i punkt 10.5 om oppfordring om å iverksette straffbare handlinger, straffeloven 1902 § 161 som er behandlet i punkt 10.10 om ulovlig befatning med skytevåpen, ammunisjon eller sprengstoff, og straffeloven 1902 § 352 annet ledd som er behandlet i punkt 10.10.1 om uforsiktig

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

omgang med skytevåpen, ammunisjon eller sprengstoff.

Det er også som nevnt i punkt 10.1 bestemmelser i straffeloven 1902 kapittel 13 og 35 som videreføres i andre kapitler i straffeloven 2005. Dette gjelder §§ 144, 145, 145 a og 145 b som foreslås videreført i kapittel 22 om vern av informasjon og informasjonsutveksling, samt straffeloven 1902 §§ 147 og 355 i kapittel 25 om vern av den personlige frihet og fred. Straffeloven 1902 § 348 er opphevet, jf. lov 14. mars 2003 nr. 16.

Spørsmålet om å videreføre straffeloven 1902 § 142 (straff for blasfemiske ytringer) vil bli vurdert i den andre proposisjonen om den spesielle delen i straffeloven 2005.

Nedenfor gjennomgås de øvrige bestemmelsene i straffeloven 1902 kapittel 13 og 35 som *Straffelovkommisjonen* foreslår at skal oppheves. Felles for dem er at de har vært lite anvendt i praksis, forslaget om oppheving er enstemmig og at det heller ikke har kommet noen innvendinger fra noen av *høringsinstansene*.

## 10.17.2 De enkelte bestemmelsene

### 10.17.2.1 Straffeloven 1902 §§ 139 tredje ledd og 347

*Straffeloven 1902* § 139 tredje ledd retter seg mot overordnede som unnlater å hindre underordnede i å begå forbrytelser i tjenesten. Strafferammen er bot eller fengsel inntil 1 år, men uansett ikke høyere enn den straffen som gjelder for den straffbare handlingen. *Straffeloven 1902* § 347 rammer overordnede som unnlater å hindre sine underordnede i å begå forseelser i tjenesten. Straffen er bot.

*Straffelovkommisjonen* foreslår at bestemmelsene oppheves, jf. delutredning VII side 399 og 418 fordi de er unødvendige ved siden av andre regler som kan komme til anvendelse i slike tilfeller, blant annet straffebudene om medvirkningsansvar, foretaksstraff, avvergingsplikt og overordnedes ansvar for krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten.

Ingen *høringsinstanser* har merknader til forslagene.

Departementet slutter seg til kommisjonens vurderinger og forslag. Straffebudene blir overflødig i straffeloven 2005 ved siden av de andre straffebudene som kommisjonen viser til, og som er en del av departementets lovforslag.

### 10.17.2.2 Straffeloven 1902 § 141

*Paragraf 141* oppstiller straff for den som ved falske forespeilinger eller annen underfundig atferd

forleder noen til å utvandre fra Norge. Strafferammen er bot eller fengsel inntil 1 år.

*Straffelovkommisjonen* foreslår at bestemmelsen oppheves, jf. delutredning VII side 399, fordi det ikke er noe behov for en slik bestemmelse i dag.

Ingen *høringsinstanser* har merknader til forslaget, og departementet slutter seg til kommisjonens vurderinger og forslag.

### 10.17.2.3 Straffeloven 1902 § 144

*Paragrafen* rammer visse yrkesgruppers rettsstridige åpenbaring av hemmeligheter som er betrodd dem eller deres foresatte i stillingens medfør, samt disse yrkesgruppens betjenter eller hjelpere. Strafferammen er bot eller fengsel inntil 6 måneder.

*Straffelovkommisjonen* foreslår at bestemmelsen oppheves, jf. delutredning VII side 400. Etter kommisjonens syn bør brudd på alle former for lovbestemt taushetsplikt i utgangspunktet rammes av samme bestemmelse i straffeloven, jf. forslaget til § 23–1 om brudd på taushetsplikt. Spørsmålet om hvem som har taushetsplikt, og hvilken utstrekning plikten skal ha, bør reguleres andre steder i lovverket. I forlengelsen av dette må det fremmes forslag til lovbestemmelser i særlovgivningen om taushetsplikt for de yrkesgruppene som er nevnt i straffeloven 1902 § 144, i den grad disse ikke er underlagt taushetsplikt i dagens særlovgivning. Kommisjonen går ikke nærmere inn på om det er behov for slike lovendringer, jf. utredningen side 463.

Ingen *høringsinstanser* har merknader til kommisjonens forslag.

Departementet slutter seg til kommisjonens vurderinger og forslag. Departementet viser generelt til kapittel 22 om vern av informasjon og informasjonsutveksling, som vil bli behandlet i den andre proposisjonen om straffelovens spesielle del. Forslag til nødvendige endringer i særlovgivningen som følge av opphevelsen av straffeloven § 144, vil også bli fremmet i den andre proposisjonen knyttet til straffelovens spesielle del. Blant annet er det behov for en egen lovregulering av taushetsplikten til yrkesgrupper som prester og advokater.

### 10.17.2.4 Straffeloven 1902 § 351

*Bestemmelsen* oppstiller i første ledd straff for den som volder fare for ferdsele på offentlig sted, mens annet ledd rammer den som volder fare for ferdsele på enkelte steder som ikke er offentlige i

lovens forstand. Begge ledd knytter straffbarheten til nærmere angitte måter å volde slik fare på, som for eksempel å forsømme å vedlikeholde en vei eller å tildekke en brønn. Strafferammen etter første ledd er bot eller fengsel inntil 3 måneder, etter annet ledd bot.

*Straffelovkommisjonen* foreslår at bestemmelsen oppheves, jf. delutredning VII side 418–419. Alternativene i straffeloven 1902 § 351 første ledd nr. 1 til 7 dekkes i det vesentligste av særlovgivningen. Enkelte handlingsalternativer er imidlertid ikke dekket, slik at en fullstendig opphevelse vil medføre at en del uønsket atferd som kan straffes i dag, blir straffri. Kommisjonen uttaler om dette (side 419):

«Det er imidlertid ikke mulig å gi en uttømmende oppregning av alle handlinger som representerer en farevoldende atferd som er uønsket. Bestemmelsens nåværende oppregning av slike handlinger er allerede lang og uhandterlig. Oppregningen må også suppleres med en rekke handlinger som ikke var påtenkt eller ikke vanlige da bestemmelsen fikk sin nåværende formulering. Dessuten virker det tilfeldig at bestemmelsen bare beskytter «ferdsel» mot fare, og bare på de steder som er offentlige eller angitt i § 351 andre ledd.

Kommisjonen har derfor vurdert om bestemmelsen bør videreføres i form av en generell straffetrussel mot det å sette andres liv eller helse i fare, men er kommet til at et slikt straffebed blir for vidtrekkende. Der hvor farevoldende atferd ikke dekkes av særlovgivningen, mener kommisjonen at det er tilstrekkelig at gjerningspersonen straffes dersom faren har materialisert seg, jf. særlig utk § 27–11 om grovt uaktsom betydelig legemsskade og § 27–12 om grovt uaktsomt drap. Dersom risikoen var tilstrekkelig stor og åpenbar for gjerningspersonen, kan også straffebed som krever forsett, være aktuelle. Kommisjonen mener at et straffebed rettet mot farevoldende atferd i alminnelighet ikke vil ha noen nevneverdig preventiv virkning ut over det som følger av disse andre bestemmelsene.»

Av *høringsinstansene* er det ingen som går imot forslaget. *Vegdirektoratet* støtter det uttrykkelig.

Departementet slutter seg til kommisjonens vurderinger og forslaget om å oppheve § 351. Mange av de overtredelser som § 351 tar sikte på, rammes av straffebestemmelser i spesiallovgivningen – for eksempel i vegtrafikkloven, sjøloven eller villloven. Oppregningen av den fareskapende atferden i § 351 bærer preg av å være tilfeldig og lite tidsmessig. Samtidig er det ikke ønskelig å foreslå et straffebed som generelt retter seg mot farevol-

dende atferd, idet et slikt straffebed vil bli for vidtrekkende, jf. kommisjonens syn her. I den grad det er ønskelig å straffesanksjonere farevoldende atferd – knyttet til særskilte livsområder mv. – mener departementet at dette bør vurderes og eventuelt gjennomføres i spesiallovgivningen. Som kommisjonen fremhever, dekkes alternativene i § 351 første ledd nr. 1 til 7 i det vesentligste av bestemmelser i spesiallovgivningen. For eksempel dekkes alternativet «Brønd» i nr. 4 av plan- og bygningsloven § 83 jf. § 110 nr. 1. Dersom atferden er alvorlig nok, vil den kunne rammes av andre og strengere straffebed, som for eksempel grovt uaktsom betydelig legemsskade og grovt uaktsomt drap. I enkelte tilfeller kan lovforslaget § 181 om ordensforstyrrelse få anvendelse. For handlinger som volder tingsskade, vil straffebedene om skadeverk, og eventuelt et sivilrettslig erstatningsansvar, være tilstrekkelige sanksjoner.

#### 10.17.2.5 *Straffeloven 1902 § 353*

*Bestemmelsen* rammer den som overtrer et adgangsforsbud fastsatt av øvrigheten, typisk av politiet. Straffen er bot.

*Straffelovkommisjonen* foreslår at bestemmelsen oppheves, se delutredning VII side 419. Det vises til at den er unødvendig ved siden av politiloven § 7 annet ledd jf. § 5 og § 30 nr. 1, selv om «øvrigheten» ikke bare omfatter politiet. I Høyesteretts praksis har bestemmelsen kun vært anvendt i forbindelse med demonstrasjonene mot utbygging av Alta-vassdraget, jf. blant annet Rt. 1981 side 679.

Ingen *høringsinstanser* har merknader til forslaget, og departementet slutter seg til kommisjonens vurderinger og forslag om ikke å videreføre bestemmelsen.

#### 10.17.2.6 *Straffeloven 1902 § 354*

Ved lov 4. juli 2003 nr. 74 ble § 354 annet og tredje ledd opphevet, jf. Ot.prp. nr. 48 (2002–2003) om lov om hundehold (hundeloven) side 194–199 og 213 og loven § 28. Første ledd, som nå står igjen, er lite praktisk. I nr. 1 rammes den som volder fare ved «å forsømme sin bevoktningsplikt like overfor noen sinnsyk eller ved å undlate å anmelde for politiet at en sinnsyk, som han har til forpleining eller under bevoktning, er rømt». Etter nr. 2 rammes den som volder fare ved rettsstridig å hisse, tirre eller skremme dyr. Etter nr. 3 første alternativ rammes det å holde farlige dyr «ulovlig». Annet alternativ i nr. 3 rammer den som volder fare ved ikke på forsvarlig måte å sørge for uskadelligjørelsen av far-



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

lige dyr som er i hans besittelse. Etter nr. 4 rammes den som unnlater å anmelde til politiet at et farlig dyr er brutt løs fra personen, eller som i slike tilfeller unnlater å foreta hva denne kan for å forebygge ulykke.

*Straffelovkommisjonen* foreslår at bestemmelsen oppheves. Den mener at nr. 1 ikke lenger er noe naturlig nedslagsfelt for straffelovgivningen, og at straffebudet om plikt til å avverge visse straffbare handlinger er tilstrekkelig. Handlingene som nevnes i nr. 2 kan i tilstrekkelig grad rammes som legemskrenkelser, og eventuelt som hensynsløs atferd. Handlingene i nr. 3 rammes av annen lovgivning, mens nr. 4 er overflødig ved siden av politivedtektene, se nærmere om kommisjonens vurderinger av de enkelte alternativene i delutredning VII side 419–420.

Ingen *høringsinstanser* har merknader til kommisjonens forslag om opphevelse, og departementet slutter seg til kommisjonens vurderinger og forslag. Et godt stykke på vei vil de handlinger som rammes av § 354 være dekket av straffebestemmelser i hundeloven, dyrevernlovgivningen eller viltloven, eller gjennom politivedtekter. Som

kommisjonen nevner, kan også straffebestemmelser mot legemskrenkelser og hensynsløs atferd tenkes få anvendelse, iallfall i alvorlige saker.

#### 10.17.2.7 Straffeloven 1902 § 356

*Bestemmelsen* rammer den som uten begjæring av «nogen Vedkommende» lager eller avhender en nøkkel til en fremmed lås, eller som overlater en dirk til noen som ikke har lovlig bruk for den. Straffen er bot, men etter annet ledd fengsel i inntil 6 måneder dersom gjerningspersonen handler med «formodning» om at nøkkelen eller dirken vil bli brukt til straffbare handlinger.

*Straffelovkommisjonen* foreslår at bestemmelsen oppheves, se delutredning VII side 420. Kommisjonen peker på at bestemmelsen ikke er i bruk, og at slike handlinger etter omstendighetene vil kunne rammes som medvirkning til de straffbare handlingene som den som får nøkkelen eller dirken begår.

Ingen *høringsinstanser* har merknader til forslaget, og departementet slutter seg til det.

## 11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til *bestemmelser om straffskjerpene og strafformildende omstendigheter* innebærer i all hovedsak en kodifisering av gjeldende rett og er ikke noen ny ordning. Det samme gjelder forslaget om at totalreaksjonen skal stå i et rimelig forhold til lovbruddet. Ettersom meningen er å lovfeste dagens praksis slik at den blir lettere tilgjengelig, kan lovforslagene gjennomføres uten nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige.

Vedtaket av straffebestemmelser om *folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse* har i utgangspunktet ikke administrative konsekvenser, jf. forslaget til loven kapittel 16. Det kan nevnes at det er Kripos som har ansvar for å etterforske saker som gjelder krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord.

Etterforskning og iretteføring av slike saker kan være kostbart. Eventuell iverksetting av slik etterforskning og iretteføring er imidlertid ikke nødvendigvis en konsekvens av den nye lovgivningen. Også uten de nye reglene ville saker mot personer i Norge mistenkt for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser kunne bli etterforsket og iretteført. Det kan ikke ses at vedtakelsen av bestemmelsene som foreslås i proposisjonen her, vil ha økonomiske konsekvenser av større betydning.

Ifølge Lund-utvalget har ikke utvalgets forslag til et kapittel om *vern av rikets selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser* økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning, jf. utredningen side 154 og departementets forslag til kapittel 17 i straffeloven 2005. I den grad høringsinstansene uttalte seg om de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget, knyttet det seg til forslagene om endringer i reglene om bruk av inngripende etterforskningsmetoder (tvangsmidler). Denne delen av forslaget

ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 60 (2004–2005). Departementet er enig med utvalget i at forslagene som nå fremmes ikke vil ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser. Grensen for hva som skal være straffbart trekkes etter litt andre skillelinjer enn etter straffeloven 1902 kapittel 8 og 9, men forskjellene er relativt små og det dreier seg om saker som meget sjelden blir gjenstand for strafforfølgning.

Det samme gjelder forslaget om bestemmelser mot *terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger*, jf. kapittel 18 i straffeloven 2005. I forhold til gjeldende rett foreslås kun mindre endringer. Innføringen av fengsel inntil 30 år for grove terrorhandlinger åpner for at domstolene idømmer strengere straff enn i dag, men det dreier seg om så ytterst sjeldne straffbare forhold at det ikke vil påvirke straffgjennomføringen eller noen annen del av straffesaksapparatet i nevneverdig grad. Det samme gjelder forslaget om å utvide straffansvaret for rekruttering, oppfordring og opplæring til terrorhandlinger.

Departementet er enig med Straffelovkommissjonen i at forslaget til kapittel 19 i straffeloven 2005 om *vern av offentlig myndighet og tilliten til den* ikke har nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser, jf. delutredning VII side 471. Tilsvarende gjelder bestemmelsene som er hentet fra Straffelovkommissjonens forslag til kapittel om vern av tillit, jf. delutredning VII side 471 til 472. Grensene for det straffbare justeres noe inn, og en del bestemmelser blir ikke videreført, men det dreier seg for det meste om bestemmelser som i dag i liten grad blir håndhevet av påtalemyndigheten. Heller ikke forslaget til bestemmelser om *vern av offentlig ro, orden og sikkerhet*, jf. kapittel 20, har nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

## 12 Merknader til de enkelte paragrafene

### 12.1 Merknader til endringene i straffeloven 2005 første del

---

#### Til § 3

Det vises til punkt 5.5.4 foran.

*Annet ledd* er nytt, og gjør unntak fra hovedregelen i første ledd om at straffelovgivningen på handlingstidspunktet skal anvendes med mindre lovgivningen på tidspunktet for avgjørelsen fører til et gunstigere resultat for siktede.

Bestemmelsen anses ikke å være i strid med forbudet mot tilbakevirkende lovgivning i Grunnloven § 97, se drøftelsen av dette under punkt 5.5.4.3 foran.

Bestemmelsen fastsetter at straffebudene i kapittel 16 om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser kan anvendes også på handlinger som ble begått før de nevnte bestemmelsene trådte i kraft. To vilkår må være oppfylt. For det første er det et krav at handlingen var straffbar etter gjeldende norsk straffelovgivning på gjerningstidspunktet. Som eksempel kan nevnes at dersom en person på 1990-tallet drepte medlemmer av en bestemt etnisk gruppe med den hensikt å ødelegge gruppen helt eller delvis, kan vedkommende tiltales og dømmes etter bestemmelsen om folkemord i § 101 fordi drap allerede var straffbart etter straffeloven § 1902 § 233.

For det andre er det et vilkår at handlingen var ansett som folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse etter folkeretten da den ble begått. Når det gjelder folkemord og forbrytelse mot menneskeheten, vil dette vilkåret alltid være oppfylt, da bestemmelsene i §§ 101 og 102 er i samsvar med definisjonene av disse forbrytelsene etter langvarig folkerettslig sedvane. Når det gjelder krigsforbrytelser, må det foretas en konkret vurdering av om handlingen var ansett som en krigsforbrytelse etter folkeretten på det tidspunktet den ble begått, se punkt 5.10.7 og merknadene til § 5.

#### Til § 5

Det vises til punkt 5.5.2 foran.

Bestemmelsen i § 5 nytt *fjerde ledd* presiserer i hvilke tilfeller bestemmelsene i kapittel 16 om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser kan anvendes på handlinger begått av utlending i utlandet. Bestemmelsen innebærer en innskrenkning i jurisdiksjonen både når det gjelder personer som på gjerningstidspunktet ikke var norske statsborgere eller bosatt i Norge, men som har blitt det senere, jf. annet ledd, og for så vidt gjelder utlendinger for øvrig, jf. tredje ledd. Når første ledd nr. 2 anvendes som jurisdiksjonsgrunnlag for strafforfølgning av slike personer, er det et vilkår at handlingen på gjerningstidspunktet var ansett som folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse etter folkeretten.

Når det gjelder folkemord og forbrytelse mot menneskeheten, vil dette vilkåret alltid være oppfylt, da bestemmelsene i §§ 101 og 102 er i samsvar med definisjonene av disse forbrytelsene etter langvarig folkerettslig sedvane. Når det gjelder krigsforbrytelser, må det foretas en konkret vurdering av om handlingen var ansett som en krigsforbrytelse etter folkeretten på det tidspunktet den ble begått. For de handlinger som omfattes av Roma-vedtektene artikkel 6 til 8 vil vilkåret være oppfylt uten at det er nødvendig med noen ytterligere prøving. Dersom handlingen er karakterisert som en krigsforbrytelse etter andre konvensjoner som staten der handlingen ble begått, var bundet av på gjerningstidspunktet, vil dette også være tilstrekkelig. Som fremhevet i punkt 5.5.1 og 5.10.7 kan det derimot være vanskelig å fastslå om et brudd på internasjonal humanitærrett har status som krigsforbrytelse etter folkerettslig sedvane. Sedvaneretten utvikler seg gradvis, og det er derfor ikke mulig å angi noen presis liste over hvilke handlinger som er ansett som krigsforbrytelse under sedvaneretten. Departementet viser til redegjørelsen for definisjonen av krigsforbrytelse i punkt 5.10.7.

Presiseringen i fjerde ledd innebærer også at første ledd nr. 2 for så vidt gjelder strafforfølgning av nordmenn eller personer bosatt i Norge, skal forstås som en henvisning til kapittel 16 i sin helhet. I forhold til strafforfølgning av disse personene er det ikke nødvendig å vurdere om handlingen

gen i tillegg var ansett som en krigsforbrytelse etter folkeretten.

#### *Til § 29 annet ledd*

Bestemmelsen er ny i forhold til straffeloven 1902. Forslaget medfører ingen endring i etablert straffutmålingspraksis, men gjør det klart at ønsket om å oppnå en akseptabel totalreaksjon er et generelt hensyn ved straffutmålingen. I straffeloven 1902 finnes flere bestemmelser som representerer et kasuistisk utslag av samme grunntanke. Straffelovkommisjonen har ikke foreslått en tilsvarende bestemmelse. Om bakgrunnen for forslaget se punkt 4.5.2 foran.

Forslaget får betydning i situasjoner hvor det er aktuelt å ilegge lovbrøtteren flere strafferettslige reaksjoner i kombinasjon, for eksempel frihetsstraff og rettighetstap (se for eksempel Rt. 1995 side 1328, Rt. 2000 side 15 og Rt. 2003 side 1112). Når det gjelder kombinasjonen straff og inndragning, kan det som eksempel vises til Rt. 1998 side 182. Straffeloven 2005 viderefører i all hovedsak adgangen til å kombinere de ulike straffene med hverandre (jf. §§ 32, 41, 51, 54 og 59) og adgangen til å kombinere andre strafferettslige reaksjoner med straff (jf. § 66).

Kombinasjonen av flere reaksjoner bør få betydning for valget mellom betinget og ubetinget fengsel (Rt. 1972 side 1161) og for fengselsstraffens lengde (Rt. 1995 side 1328 og Rt. 2000 side 15). Også spørsmålet om det skal ilegges bot ved siden av for eksempel rettighetstap og betinget fengsel, bør vurderes ut fra om straffen da blir for streng (Rt. 1984 side 22). Botens størrelse bør også vurderes i lys av dette (Rt. 1995 side 867). For mer utførlig henvisning til rettspraksis vises det til Matningsdal/Bratholm: Straffelovkommentaren del I (2. utg, Oslo 2003) side 80. Det kan også vises til Matningsdal: Inndragning (Bergen 1987) side 331–336 om forholdet mellom inndragning og andre strafferettslige reaksjoner.

Bestemmelsen er ikke uttømmende (skal ikke tolkes antitetisk). Det kan tenkes at også andre ilagte reaksjoner enn de strafferettslige kan få betydning for utmålingen av straffen. Også andre hensyn kan virke inn i vurderingen av hva som er en rimelig totalreaksjon, for eksempel omfattende omsorgsplikter og rehabilitering.

#### *Til både § 77 og § 78*

Bestemmelsene inneholder henholdsvis skjerpene og formildende omstendigheter som skal tas i betraktning ved straffutmålingen.

Bestemmelsene er nye i forhold til straffeloven 1902, men kodifiserer i all hovedsak gjeldende rett. Siden regler som dette ikke har vært nedfelt skriftlig i nyere tid, kan det ikke ses helt bort fra at det er valgt formuleringer som i noen grad avviker fra dem som ofte er brukt i domstolens beskrivelse av gjeldende praksis. Departementet har imidlertid ikke hatt som formål å endre straffutmålingspraksis.

Bestemmelsene har betydning for straffutmålingen innenfor strafferammen. Fastsetting av straff ut over lengstestrafen eller under minstestrafen er regulert i andre bestemmelser, jf. straffeloven 2005 §§ 79 og 80.

Tradisjonelt har Høyesterett spilt en viktig rolle ved fastsettingen av straffenivået, for hvilke momenter som er relevante ved straffutmålingen og ved avgjørelsen av hvilken vekt momentene skal ha. Departementets forslag medfører ingen endring i rollen Høyesterett har når det gjelder gradvis å utvikle og normere norsk straffutmålingspraksis. Bestemmelsene har likevel karakter av å være «tvingende hovedregler». De opplistede omstendighetene i lovforslagene er av en slik art at de skal tas i betraktning ved straffutmålingen og normalt også tillegges betydning. På den annen side er bestemmelsene generelle, og retter seg mot tilfeller som faller innenfor et rommelig avgrenset normalnivå. Er man utenfor normalområdet, kan det være riktig å se helt bort fra de lovfestede straffutmålingsmomentene.

Oppregningen av momenter er ikke uttømmende, jf. formuleringen «især» innledningsvis i begge bestemmelsene. Bestemmelser om skjerpene og formildende omstendigheter i straffelovens alminnelige del kan bare omhandle forhold som har generell betydning for straffutmålingen. Det vil derfor være tilfeller hvor også andre omstendigheter tillegges vekt. Lovfestingen gir ikke de oppregnede straffutmålingsmomentene forrang fremfor andre relevante momenter.

Bestemmelsene har ingen betydning for hva som kreves av bevis for at en omstendighet skal kunne legges til grunn ved straffutmålingen. Det er imidlertid nærliggende å kreve høyere grad av sannsynlighet for straffutmålingsmomenter som er nært knyttet til det objektive gjerningsinnholdet. Normalt kreves det ikke at momentet må være omfattet av lovbrøtteren forsett. I Rt. 2000 side 1753 var det tilstrekkelig at lovbrøtteren var klar over at det var en nærliggende fare for skadevirkningen for at momentet kunne tillegges vekt i skjerpene retning.

Lovforslaget medfører ingen endring i kravene til domsgrunner for straffutmålingen, jf. straffepro-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

sessloven § 40 annet ledd annet punktum. Departementet vil også understreke at det ikke er meningen med forslaget å gjøre hovedforhandlingen i straffesaker mer vidløftig enn i dag. Det vil ikke være naturlig eller ønskelig å prosedere ethvert av momentene som nå lovfestes i enhver straffesak, og ei heller å omtale dem i domspremissene. Det primære formålet med lovfesting er å gjøre straffeloven mer informativ, ikke å forlenge saksbehandlingstiden.

#### Til § 77

Utkastet inneholder en liste over generelle skjerpende omstendigheter som skal tas i betraktning ved straffutmålingen. Listen er ikke uttømmende. Bestemmelsen er ny i forhold til straffeloven 1902, og endrer straffeloven 2005 § 77 som var satt av til å regulere de formildende omstendighetene, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). De formildende omstendighetene er i lovforslaget her flyttet til § 78. Bestemmelsen om uforbeholden tilståelse som strafformildende moment er dermed flyttet dit, jf. bokstav f.

Generelt om bestemmelsen henvises til fellesmerknaden til §§ 77 og 78 foran.

*Felles for bokstav a til c.* Fellesnevneren for omstendighetene nevnt i bokstav a til c er at de omhandler ulik farevoldende atferd.

I mange bestemmelser i straffeloven 1902 er det av betydning på hvilken måte lovbruddet er begått. Slik vil det også være i straffeloven 2005. Men også for den vanlige straffutmålingen innenfor strafferammen har forøvelsesmåten betydning.

*Bokstav a* omhandler lovbrudd som er begått med midler eller metoder som er særlig farlige eller har stort skadepotensial. Med ordene «særlig» og «stort» markeres at bestemmelsen omfatter omstendigheter som går ut over de midler, metoder og skadepotensial som normalt inngår i forbrytelsen. Dette kan for eksempel være aktuelt ved grove ran der det tas i bruk automatvåpen og andre virkemidler av nærmest militær karakter.

*Bokstav b* tar sikte på tilfeller hvor lovbrøyteren under utføring av lovbruddet har satt menneskers liv eller helse i fare eller har voldt velferdstap. Innbrudd i privat hjem hvor hæverket er større enn de skader som normalt er forbundet med inntrengning på fremmed eiendom, for eksempel oppskjæring av møbler, tilgrising osv. er et annet eksempel. Velferdstap vil typisk omfatte en persons økonomiske situasjon, men viser også til velferd generelt. Et eksempel på dette kan være skadeverk på en heis i et boligkompleks for eldre som innebærer at

en rekke av beboerne for en periode ikke kommer seg ut.

*Politidirektoratet og Advokatforeningen* mener det er uklart hva som ligger i «velferdstap». *Advokatforeningen* mener velferdstapet bør være stort. *Politidirektoratet* uttaler på sin side at det bør være tilstrekkelig med fare for velferdstap.

Med velferdstap mener departementet en reduksjon i livskvaliteten som forutsetningsvis er tap av annen art enn det som knytter seg til liv eller helse. Etter etablert straffutmålingspraksis er det av betydning hvilke konsekvenser lovbruddet har hatt for fornærmede i etterkant av lovbruddet. Er en person som følge av lovbruddet redd for å ferdes i enkelte områder eller for foreta seg bestemte handlinger, eller har på annen måte fått sin livskvalitet redusert, har vedkommende lidd et velferdstap.

Det straffskjerpende ved omstendigheten inntrer før velferdstapet er stort, og synes å være i samsvar med gjeldende straffutmålingspraksis. «Velferdstap» er dessuten en kjent formulering i straffeloven 1902, blant annet i tilknytning til om et skadeverk skal bedømmes som grovt (§ 292). Her er det ikke stilt krav om at velferdstapet er stort. Det er da enn mindre grunn til å kreve en slik kvalifisering når det er tale om straffutmåling innenfor strafferammen.

Departementet kjenner ikke til autoritativ praksis der *fare for velferdstap* har skjerpet straffen, uten at dette har vært knyttet til fornærmedes liv eller helse. Etter departementets syn bør det uansett være slik at en lovfesting av det straffskjerpende ved redusert livskvalitet som ikke knytter seg til liv eller helse, relateres til det faktisk inntrådte.

*Bokstav c.* Bestemmelsen inneholder to alternativer. Det *første* tar sikte på tilfeller hvor lovbrøyteren har fullbyrdelsesforsett om et vesentlig mer alvorlig resultat enn det som ble utfallet, og det straffverdige i dette ikke i tilstrekkelig grad kan varetas gjennom valg av straffebud (subsumsjon). Et typeeksempel er avbrutte forsøk, dersom grensen for forsøk ikke er oversteget. Et eksempel kan være lovbrøyteren som har forsett om drap, men som av ulike årsaker ikke kommer lengre enn til å bryte seg inn i boligen. En totalvurdering kan tilsi at dette ikke regnes som forsøk på drap, men som fullbyrdet innbrudd. Lovbrøyterens forsett om å begå drap kan likevel virke skjerpende ved straffutmålingen for innbruddet. Utjenlige forsøk faller ikke innenfor bestemmelsens virkefelt. Hvis lovbrøyteren forsøker å åpne et pengeskap med en murstein, blir dette bedømt som forsøk på (grovt) tyveri (Rt. 1932 side 1034) selv om middelet ikke er

egnet til å gjennomføre lovbruddet. Det straffverdige i lovbrüterens forsett om å begå grovt tyveri er her tatt hensyn til, og skal ikke i tillegg virke skjerpende på straffen. Hadde tilfellet vært bedømt som skadeverk, kunne dette ha stilt seg annerledes.

Et annet eksempel på at det første alternativet virker straffskjerpende, kan være et ran av en pengetransport som gir et vesentlig mindre utbytte enn planlagt, fordi flyttingen av betydelige midler var fremskyndet eller utsatt av grunner lovbrüterten ikke visste om. Vide strafferammer gir rom for å legge vekt på i skjerpende retning at lovbrüterten tilsiktet et atskillig større utbytte enn han faktisk fikk. Ordet «tilsiktet» tar ikke sikte på et skjerpet forsettskrav.

Det *andre alternativet i bokstav c* retter seg ikke mot et tilsiktet vesentlig mer alvorlig resultat enn det som ble følgen, men tilfeller der dette rent faktisk kunne ha inntrådt. Et eksempel kan være en livsfarlig og straffbar forbikjøring, der det bare beror på flaks og tilfeldigheter at den ikke fikk langt mer alvorlige konsekvenser enn det som faktisk inntrådte.

Eksempelene i rettspraksis er mange på at lovbrudd begått på en særlig hensynsløs måte, jf. *bokstav d*, medfører skjerpet straff, se blant annet Rt. 1970 side 904 om kynisk og brutal voldtekt av en vergeløs jente og Rt. 1986 side 852 om drap som bar preg av ren henrettelse. Andre eksempler kan være ran gjennomført ved bruk av et avsaget, ladd og usikret haglegevær. Alternativet vil også omfatte skadeverk på sikringssystemer, trafikkanlegg mv., hvor resultatet lett kunne ha blitt alvorlige ulykker, for eksempel avsporing av tog. Grensen mot straffskjerpende omstendigheter som nevnt i bokstav a kan her være flytende.

Som et straffskjerpende moment innenfor den ordinære strafferammen har *bokstav e* en side til § 79 bokstav c, men stiller ikke samme krav til organiseringens art og omfang, eller til alvorligheten av de lovbrudd som begås. Det straffskjerpende elementet ligger i at gjerningspersonene har samordnet eller koordinert sin opptreden, i motsetning til opptreden av mer leilighetspreget karakter. Det stilles ikke strenge krav for å anse lovbruddet som ledd i en planlagt eller organisert virksomhet. En viss bevisst samkjørt atferd må være tilstrekkelig. At to personer samordner sin opptreden under butikktysterier slik at én distraherer betjeningen og en annen borttar gjenstander, må i utgangspunktet bidra til å skjerpe straffen i forhold til butikktysterier av mer leilighetspreget karakter. Også nøye planlegging av underslag med

sikte på å skjule spor og hindre oppdagelse, vil omfattes av dette straffskjerpingsalternativet.

Enkelte høringsinstanser har bemerket at det knytter seg uklarhet til de begreper som er brukt i bokstav e, og *Advokatforeningen* foreslår at ordet «planlagt» tas ut av oppregningen. Lovbrudd begått som ledd i en planlagt eller organisert virksomhet er imidlertid etter departementets oppfatning et så sentralt straffutmålingsmoment at det bør inngå i en generell straffutmålingsbestemmelse. Det er i disse tilfellene tale om særlig alvorlig og uønsket atferd, og derfor er det viktig å markere i loven at dette normalt påvirker straffen i skjerpende retning. Det kan hevdes at planlegging og organisering til en viss grad overlapper hverandre, men etter departementets oppfatning er det her også forskjeller. Organisering henspeiler i større grad på tilrettelegging av forutsetninger for gjennomføring av et mer krevende og omfattende lovbrudd, mens man vanligvis snakker om at også relativt ordinære lovbrudd er ledd i en planlagt virksomhet, som for eksempel at ungdomsgjengen har planlagt overfall av en person. For å få med hele spekteret av tilpasset og samordnet straffbar atferd, mener departementet at ordet «planlagt» bør inngå i oppregningen. Bestemmelsen kan også få anvendelse selv om bare en enkelt person har begått lovovertrædelsen, noe som ikke er tilfellet ved bokstav f.

*Bokstav f* omhandler situasjoner hvor flere har begått lovbruddet i fellesskap. Her siktes det blant annet til såkalt gruppevold, se for eksempel Rt. 1992 side 1274 hvor dette ble tillagt vekt i skjerpende retning. Er lovbruddet begått av flere i fellesskap, kan det i noen tilfelle avlaste skylden for den enkelte, men for lederne spesielt vil det som regel være en skjerpende omstendighet at flere har vært sammen om lovbruddet og lederen har utnyttet de andres avhengighet for å få dem til å begå overgrepet. Domstolene må fortsatt vurdere konkret den enkeltes rolle, både med hensyn til skyld og andre individuelle forhold.

I straffeloven 1902 § 232 er momentet lovfestet som en straffskjerpende omstendighet ved visse overtrædelser mot liv og helse.

*Bokstav g* tar først og fremst sikte på tilfeller hvor hovedgjerningspersonen enten har fått andre til å utføre selve handlingen eller fått dem til å foreta medvirkningshandlinger, se for eksempel Rt. 1953 side 729. Det er krav om årsakssammenheng mellom den unge alderen, den vanskelige livssituasjonen osv. og personens deltakelse i forbindelse med den straffbare handlingen, jf. «utnyttet» eller «forledet». Bestemmelsen vil også være aktuell når for eksempel unge personer er ofre.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Utnyttelse av personer under den strafferettslige lavalderen, utløser også skjerpet straff selv om den unge selv ikke kan straffes for handlingen.

Grensen mellom utnyttelse og forledelse er ikke skarp. Det sentrale i *utnyttelsen* er at personen ikke selv har noen motforstillinger mot å delta. Det kan skyldes lav alder, psykisk utviklingshemming, eller et følelsesmessig bånd til hovedmannen som gjør at «medvirkeren» uten refleksjoner etterkommer hovedgjerningspersonens ønske. Det sentrale i *forledelsen* er at hovedgjerningspersonen mer aktivt må bruke den styrende makt han i egenskap av alder, viten, forstand eller posisjon har over «medvirkeren», se for eksempel Rt. 1985 side 787. Også i de tilfellene der gjerningspersonen driver en person til å medvirke til handlingen ved å fremsette uriktige påstander eller fortie sannheten (svik), omfattes. Sviket kan knytte seg til faktiske forhold, for eksempel verdien av gjenstander som gjerningspersonen ønsker den andres bistand til å stjele, eller rettslige forhold, for eksempel at handlingen ikke er straffbar.

Med «unge personer» siktes først og fremst til personer under 18 år. Alternativet «psykisk utviklingshemmet» omfatter både de med «høy grad» som er utilregnelige, og de med «lettere grad». Avhengighetsforholdet kan være både av følelsesmessig, økonomisk og materiell karakter.

Avgrensningen av «meget vanskelig livssituasjon» beror på en konkret vurdering. At livssituasjonen må være «meget» vanskelig, betyr at alminnelige utfordringer og vanskeligheter som man i livet kan komme opp i, normalt ikke vil være nok, se for eksempel Rt. 2002 side 1348. Årsaken til den vanskelige livssituasjonen er i utgangspunktet uten betydning, men vil typisk relatere seg til personlige eller økonomiske forhold.

Alternativet «forsvarsløse» i *bokstav h* tar sikte på personer som varig eller midlertidig har reduserte muligheter til å verge seg eller sitt mot lovbrudd. En omstendighet av denne karakter vil virke skjerpende både ved integritetskrenkninger og formueskrenkninger. Slik departementet ser det, bør det ikke spille noen rolle hva forsvarsløsheten skyldes. Alternativet vil derfor omfatte ofre med høy eller lav alder, og psykisk eller fysisk sykdom eller handikap. Som eksempel kan nevnes vold mot spedbarn og salg av narkotika til små barn. Å nappe vesken eller mobiltelefonen fra en person som er ute av stand til å ta opp kampen fordi han må bruke krykker som følge av et benbrudd, er et annet eksempel. Det er med andre ord ikke et krav at den forsvarsløse tilstanden er varig.

Alternativet om at lovbruddet har rammet forsvarsløse personer, tar først og fremst sikte på til-

feller hvor den forsvarsløse er den direkte fornærmede. Men under alternativet må også falle den psykiske belastning det er for barn å være tilskuere eller tilhørere til at noen av deres nærmeste utsettes for vold eller andre overgrep, se for eksempel Rt. 2005 side 1782.

Alternativet «særlig utsatt» tar spesielt sikte på personer som har et yrke eller en beskjeftigelse som kan gjøre dem særlig utsatt for lovbrudd, og hvor det er grunn til å gi dem en særlig strafferettslig beskyttelse. Ansatte i fengslene eller ved institusjoner som behandler personer med psykiske avvik, lærere ved visse skoler, ansatte ved offentlig tilgjengelig persontransport som for eksempel konduktører i NSB, drosjesjåfører, vektere og vakter er alle eksempler på dette.

Ved å innta som et straffskjerpende moment at lovbruddet rammer personer som er forsvarsløse eller særlig utsatt for lovbrudd, mener *Advokatforeningen* det bør vurderes å oppheve straffeloven 1902 §§ 127 og 128. Paragrafene 127 og 128 inngår i revideringen av straffelovens spesielle del. Det er nærmere behandlet i kapittel 9 om vern av offentlig myndighet og tilliten til den.

Etter *bokstav i* skal det tas i betraktning om lovbruddet har sin bakgrunn i andres religion eller livssyn, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, homofile orientering, funksjonsevne eller andre forhold som støter an mot grupper som har et særlig behov for vern. Bestemmelsen tar sikte på tilfeller hvor forbrytelsens motiv helt eller delvis kan tilskrives disse omstendighetene.

Straffeloven 1902 kjenner enkelte kasuistiske utslag av samme grunntanke (se for eksempel §§117 a annet ledd bokstav c, 135 a, 232 siste punktum, 292 annet ledd og 349 a), men tillegges nok også i dag generelt vekt i skjerpende vekt. Lovutkastet gjør det klart at momentet er relevant uavhengig av lovbruddets art.

Avgrensningen av de konkrete gruppene i lovutkastet må forstås på samme måte som i straffeloven 1902 § 135 a og forslaget til straffeloven 2005 § 185 om hatefulle ytringer og § 186 om straff for diskriminering, selv om bestemmelsen ikke er avgrenset til denne formen for lovbrudd. En slik motivasjon kan virke skjerpende på alle typer lovbrudd, for eksempel økonomisk kriminalitet som begås med sikte på å støtte rasistiske aktiviteter. På generelt grunnlag mener departementet at straffbare handlinger som er motivert i slike hensyn bør straffes strengere enn i dag.

Bestemmelsen gjør det også klart at hatmotivert kriminalitet rettet mot andre minoritetsgrupper enn dem som er uttrykkelig nevnt, kan gi grunnlag for å skjerpe straffen, jf. « ... eller andre

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

forhold som støter an mot grupper med et særskilt behov for vern». Utviklingen kan tilsi at også andre grupper bør gis et særlig vern. Det blir opp til domstolene å vurdere.

I høringsutkastet ble begrepet «trosvkjennelse» benyttet. Departementet har funnet grunn til å benytte det mer nøytrale begrepet «religion» for dermed å gjøre det tydeligere at trosretninger som ikke benytter trosvkjennelse også omfattes. Det tilsiktes imidlertid ingen realitetsforskjell. «Livssyn» omfatter sekulære livssyn.

*Bokstav j.* At gjerningspersonen har begått lovbruddet i en offentlig tjeneste, er generelt ansett som en skjerpende omstendighet, og slik bør det fortsatt være, jf. *første alternativ*. Det skjerpende er først og fremst knyttet til at lovbruddet, i tillegg til den konkrete interessen som er krenket, også er et angrep på allmennhetens interesse som ansatte i offentlig tjeneste er satt til å forvalte. Lovbrudd i offentlig tjeneste kan dessuten redusere den tillit hos allmennheten som offentlige tjenestemenn er avhengige av. Ettersom departementet foreslår at det særskilte straffansvaret for offentlige tjenestemenn skal begrenses til å gjelde dem som utøver offentlig myndighet, jf. forslaget til § 171 om straff for tjenestefeil og § 173 om misbruk av offentlig myndighet, vil dette straffskjerpende momentet bli enda viktigere enn i dag i straffutmålingen etter andre, og mer generelle, straffebed.

Brudd på en særlig tillit hører også tradisjonelt til omstendigheter som anses som straffskjerpende, jf. *annet alternativ*. Brudd på en særlig tillit kan forekomme i ulike sammenhenger. Dette fremheves ofte ved underslag forøvet av personer som er satt til å behandle eller forvalte betydelige pengesummer. Det vil også være en straffskjerpende omstendighet når personer som er satt til å føre kontroll i stedet bruker kontrollposisjonen til å forøve den type lovbrudd de er satt til å forebygge. Se for eksempel Rt. 1979 side 452 om en ansatt i et vaktelskap som hadde begått tyveri av bankbokser han var satt til å vokte. Andre tilfeller som omfattes av forslaget er personer som er gitt adgang til et begrenset område, og bryter denne tilliten ved å begå lovbrudd. Som eksempel kan nevnes en person som med adgang til sperrede områder på en lufthavn deltar i smugling. Bestemmelsen kan etter omstendighetene også være anvendelig i andre sammenhenger – for eksempel vold mot et barn som av foreldrene er overlatt i gjerningspersonens varetekt.

*Bokstav k.* Gjentakelse av straffbare handlinger kan under visse omstendigheter utløse en høyere sidestrafferamme. Men uavhengig av om vilkårene for å anvende sidestrafferammen er oppfylt, bør

det som hovedregel tillegges vekt i skjerpende retning at gjerningspersonen tidligere har blitt straffet for lovbrudd av liknende karakter. Unntak må gjøres for tilfeller hvor det er gått meget lang tid mellom mindre alvorlige lovbrudd. Et forelegg for fartsovertredelse som ligger 30 år tilbake i tid, vil normalt ikke bidra til å skjerpe straffen ved en ny og tilsvarende forgåelse, og slik bør det fortsatt være.

Det kan reises spørsmål om tidligere vandel er et så selvsagt moment ved straffutmålingen at det ikke er nødvendig å ta det inn i bestemmelsen. Et av siktemålene med revisjonen av straffeloven er imidlertid som nevnt i punkt 2.3 å gjøre den mer fullstendig og informativ. Nettopp i forhold til gjentakelse kan det være grunn til å synliggjøre den straffskjerpende virkning blant annet i forhold til den forholdsvis store gruppen lovbrøyttere som har begått lovbrudd før de fylte 18 år, og som faller utenfor gjentakelsesregelen i straffeloven 2005 § 79 bokstav b. Se forslaget § 78 bokstav h om at tidligere plettfri vandel skal tas i betraktning i formildende retning.

#### *Til § 78*

Paragrafen inneholder en liste over generelle formildende omstendigheter som skal tas i betraktning ved straffutmålingen. Listen er ikke uttømmende. Bestemmelsen er ny i forhold til straffeloven 1902, og er ment å lovfeste gjeldende straffutmålingspraksis. Bestemmelsen endrer straffeloven 2005 § 78 som opprinnelig var satt av til å regulere de skjerpende omstendighetene, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 30.

Generelt om bestemmelsen henvises til fellesmerknaden til §§ 77 og 78 foran.

*Bokstav a.* Omstendighetene som omtales i straffeloven 2005 § 80 er momenter av betydning for om straffen bør settes under minstestrafen eller til en mildere straffart. I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 135–140 foreslår departementet at bruk av særskilt minstestraft skal reduseres betydelig, og på side 306–307 foreslås det at bot alltid skal være sideordnet straffart ved lovbrudd med en ordinær strafferamme på fengsel i 3 år eller lavere. Det vil derfor være ganske få saker hvor det er aktuelt å sette straffen under et særskilt minimum eller til en mildere straffart. Dette innebærer at omstendighetene i § 80 i praksis nok vil ha større betydning for utmålingen innenfor den alminnelige strafferammen.

Gjennom henvisningen til § 80 skal det etter bokstav a tas i betraktning i formildende retning at lovbrøytteren dømmes for forsøk, har handlet på



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

grunn av et avhengighetsforhold til en annen deltaker eller kun har deltatt i liten grad, har overskredet grensene for nødrett, nødverge eller selvtekt, har handlet i berettiget harme, under tvang eller under overhengende fare, på handlingstidspunktet er under 18 år eller har handlet i uaktsom rettsuvidenhet ved overtredelse av straffebud som krever forsett. For en nærmere redegjørelsen for de angitte vilkårene se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 470–471.

*Bokstav b* omhandler det som gjerne omtales som at lovbrøyteren «i gjerning har vist anger». Vilkårene er vesentlig lempeligere enn om de tilsvarende omstendighetene skal lede til straffnedsettelse eller til en mildere straffart, jf. straffeloven 2005 § 80 bokstav a nr. 1. Som formildende omstendighet stilles det ikke krav om at resultatet er tilnærmet det samme som før lovbruddet ble foretatt. Også den som bare bidrar til å begrense følgen av et lovbrudd, bør godskrives dette ved straffutmålingen. Det kan for eksempel gjelde den som i raseri har tent på sin tidligere samboers garasje, men som kommer til sans og samling i det flammene slikker opp over panelet, og da straks varsler brannvesenet og selv iverksetter slukking. Bokstav b har et bredt virkeområde. Lovbrøyteren kan i den ene enden av skalaen ha vist anger ved å tre tilbake fra et påbegynt lovbrudd uten å ha forårsaket skade, til i den andre enden av skalaen å ha forsøkt å slukke en overtent låve med en hageslange.

Bestemmelsen omfatter også tilfeller der gjerningspersonen har forebygget, gjenopprettet eller begrenset fornærmedes velferdstap. Det kan for eksempel være tilfelle der lovbrøyteren og fornærmede har møtt til mekling i konfliktrådet og oppfylt eventuelle avtaler som ble inngått. Også andre liknende forhold som viser at gjerningspersonen har tatt ansvar for sine handlinger, kan etter omstendighetene omfattes av bestemmelsen.

Selv om skadene eller velferdstapet ikke blir forebygget, gjenopprettet eller begrenset, bør det påvirke straffutmålingen at lovbrøyteren i gjerning har vist anger. Selv om slukkingsinnsatsen i eksemplet foran viser seg å være forgjeves, slik at garasjen og bilen blir totalskadet, er det viktig at loven motiverer til slik innsats, også om utsiktene til å lykkes er usikre. Det er for å markere dette at bestemmelsen er gitt tillegget «eller søkt å gjøre det».

Det kan tenkes tilfeller der lovbrøyteren foretar det man kan kalle symbolske handlinger for å gi uttrykk for at han i gjerning viser anger. Om man har å gjøre med en situasjon som i den konkrete saken berettiger reduksjon i straffen eller ikke, må rettsanvenderen avgjøre konkret. Det samme gjel-

der spørsmålet om i hvilken grad den forebyggende, gjenopprettende eller begrensende handlingen skal påvirke straffutmålingen.

Forebygging eller avverging av fremtidige lovbrudd er atferd til fordel for den personlige trygghet og samfunnssikkerheten. Om det er grunnlag for å la annen samfunnstjenlig atferd enn den som kommer til uttrykk i bokstav b være av betydning for straffutmålingen, er det også opp til rettsanvenderen i den konkrete saken å avgjøre.

*Bokstav c* tar sikte på to ulike situasjoner. Den første er det som gjerne beskrives som provokasjoner. Provoserende atferd fra fornærmede kan for eksempel være fysiske handlinger som slag, spark, spyting eller verbale utsagn som krenker lovbrøyteren. I straffeloven 1902 er det gitt egne straffritaksregler eller straffnedsettelsesregler ved provokasjon i bestemmelsene om vold mot offentlig tjenestemann, legemsfornærmelse, legemsbeskadigelse og ærekrenkelse. Departementet vil i en senere proposisjon om straffelovens spesielle del ta stilling til om bestemmelsene skal videreføres. Som formildende moment må den skadelidtes provoserende atferd likevel sies å gjelde generelt, også ved andre lovbrudd enn dem som her er nevnt.

Den andre situasjonen som faller inn under bokstav c, er situasjoner der skadelidtes forhold i betydelig grad har bidratt til lovbruddet (det man i erstatningsretten gjerne beskriver som skadelidtes medvirkning). Dersom det for eksempel i en tvist om veirett er slik at den ene parten sperrer veien med sin egen bil, og motparten som hevder å ha rett til å bruke veien, fjerner bilen ved å trekke eller løfte bilen bort med en traktor, er eventuelt skadeverk som her blir begått i betydelig grad foranlediget av skadelidte. For at skadelidtes forhold skal tillegges vekt i formildende retning må det kreves at forholdet utgjør et sentralt ledd i årsaksrekken, jf. «i betydelig grad».

Det er ikke nødvendig at fornærmedes atferd er rettsstridig, selv om rettsstridig atferd fra den skadelidte normalt får større formildende virkning enn lovlig atferd.

Enkelte *høringsinstanser* har bemerket at bestemmelsen kan bidra til en unødig belastende omtale av offeret. Departementet ser at man i enkelte situasjoner kan komme opp for situasjoner som kan lede til belastende omtale av fornærmede når man skal redegjøre for forhold ved skadelidte som påvirker straffen i formildende retning. Dette representerer en utfordring for rettsanvenderne. Men så lenge lovforslaget er ment å lovfeste etablert straffutmålingspraksis, mener departementet at forslaget ikke gir grunn til at det klanderverdige ved fornærmedes atferd skal beskrives i

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

domsgrunnene mer enn det som er vanlig innenfor norsk straffutmålingstradisjon i dag. Det er bare dersom lovbruddet i «betydelig» grad er foranlediget av skadelidte, at dette skal anses som en formildende omstendighet. Om så er tilfellet, er det vanskelig også etter dagens straffutmålingstradisjon å komme utenom å trekke dette frem som et formildende moment. Departementet legger til grunn at det er mulig å gi en beskrivelse av saksforholdet som er tilstrekkelig nyansert til å yte lovbryteren rettferdighet uten å belaste fornærmede mer enn nødvendig.

Det karakteristiske for *bokstav d* er at man ikke kunne vente at lovbryteren skulle forholde seg til omgivelsene som en gjennomsnittlig rasjonell og forstandig person. De tre første alternativene viderefører straffnedsettelsesgrunnene i straffeloven 2005 § 80 bokstav f til h, og det siste alternativet om «sterk sinnsbevegelse» kan til en viss grad ses som en videreutvikling av § 80 bokstav e. Rettspraksis har vist at det også innenfor den vanlige strafferammen er naturlig å ta et visst hensyn til lovbyters personlighetsutstyr i samsvar med den alminnelige moralske vurdering. Kravene til avvik fra det normale er lempeligere når omstendigheten er av betydning for straffutmålingen innenfor straffebudets ordinære strafferamme. Kravet til avvikets styrke er derfor sløffet med unntak av det siste alternativet om «sinnsbevegelse».

De to første alternativene, psykisk lidelse og psykisk utviklingshemming, er kjente medisinske begreper. I hvilken grad lovbyteren på handlingstidspunktet hadde en nedsatt evne til å realistisk vurdere sitt forhold til omverdenen på grunn av en psykisk lidelse eller psykisk utviklingshemming, beror på en medisinsk vurdering. Eksempler på at små åndsevner er betraktet som formildende ved straffutmålingen, finnes blant annet i Rt. 1987 side 981, Rt. 2002 side 606 og Rt. 2003 side 841. Men siden oppregningen i § 78 ikke er uttømmende, vil det ofte være unødvendig å underbygge en formildende omstendighet som nevnt i bokstav d med medisinsk sakkyndighet.

Alternativet bevissthetsforstyrrelse favner videre enn de to første alternativene. En bevissthetsforstyrrelse kan også være somatisk begrunnet eller forårsaket av ytre fysiske påvirkninger. Bevissthetsforstyrrelsen kan være forårsaket av egen atferd, andre personers atferd eller forhold som kan tilskrives naturens eller hverdagslivets hendelser. En bevissthetsforstyrrelse forårsaket av naturens eller hverdagslivets hendelser kan for eksempel være at lovbyteren har fått en takstein eller en annen tung gjenstand i hodet, og som følge av dette får en redusert evne til å realistisk vurdere

forholdet til sine omgivelser, og av den grunn sykler på og skader en annen person. En somatisk begrunnet bevissthetsforstyrrelse kan for eksempel være at en diabetiker under jakt får et anfall, og som følge av bevissthetsforstyrrelsen ikke er i stand til å utvise forsvarlig omgang med sitt jaktvåpen, med det resultat at jaktkameraten blir skadeskutt. Eksempler fra rettspraksis på at mangler i følelses- og viljeslivet er betraktet som formildende, ser vi særlig i de tilfellene hvor avviket lar seg føre tilbake til sykdom eller ulykke (Rt. 1983 side 1345 – karakterforandring etter organisk hjernelidelse, Rt. 1985 side 382 – karakterforandring etter trombose, Rt. 1987 side 972 – karakterforandring etter trafikkulykke med påfølgende brudd på hjerneskillen).

Fra utgangspunktet om at en selvpåført bevissthetsforstyrrelse også skal komme lovbyteren til gode ved straffutmålingen, gjelder det et unntak for bevissthetsforstyrrelse som følge av selvforskyldt rus. Rusen er selvforskyldt hvis lovbyteren kan bebreides for at han ble ruset, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 220–221. Lovbyteren er å anse som ruset dersom han manglet den fulle kontroll over seg selv etter å ha brukt alkohol eller andre rusmidler, jf. Rt 1983 side 202. Det vises til Matningsdal/Bratholm: Straffelovkommentaren del I (2. utg, Oslo 2003) side 368 flg. for utfyllende kommentarer og henvisninger til litteratur og praksis om hva som regnes som selvforskyldt rus. Vanligvis vil ikke slik rus bli tillagt vekt verken i skjerpende eller formildende retning. Også her er utgangspunktet at den berusede skal bedømmes som om han var edru. Se likevel Rt. 1984 side 266.

Med alternativet «sterk sinnsbevegelse» siktes det blant annet til situasjoner hvor lovbyteren har handlet i sterk affekt eller vært i en tilstand som på folkemunne gjerne beskrives som sjokk (som ikke må forveksles med det medisinske begrepet «sjokk»). Se for eksempel Rt. 1992 side 688 hvor Høyesterett ikke tok til følge påtalemyndighetens anke med påstand om økt straff fordi drapet var begått i sterk affekt, og det derfor ikke var et åpenbart misforhold mellom den straffbare handlingen og den utmålte straffen.

Bestemmelsen stiller ikke krav til sinnsbevegelsens årsak. Tilstanden kan skyldes hendelser som lovbyteren selv har forårsaket. Hvilken betydning den aktuelle omstendigheten skal ha for straffastsettelsen, beror på rettsanvenderens skjønn i den konkrete saken. Selv om det ikke stilles krav til sinnsbevegelsens årsak, vil ikke den som har vært i slåsskamp og blitt tildelt ett eller flere slag, uten videre bli hørt med at han har hand-

let i en sterk sinnsbevegelse, og dermed få sin straff redusert.

Ikke enhver sinnsbevegelse kan være av betydning for straffutmålingen i formildende retning. Det synes å være i overensstemmelse med gjeldende praksis å kreve at sinnsbevegelsen er «sterk». Sentralt i vurderingen er i hvilken grad sinnsbevegelsen har redusert lovbryterens evne til realistisk å vurdere sitt forhold til omgivelsene. Alminnelige humørsvingninger som følge av dagliglivets hendelser vil vanskelig gi en slik virkning. Domstolene har et ansvar for å se til at bestemmelsen ikke leder til en unødvendig vidløftiggjøring av saken gjennom uforholdsmessig mye oppmerksomhet omkring lovbryterens person eller større bruk av sakkyndige enn det som er nødvendig.

*Bokstav e første alternativ* tar primært sikte på tilfeller hvor strafforfølgningen starter relativt lang tid etter lovbruddet. Denne formildende omstendigheten er basert på det samme grunnlaget som straffopphørsgrunnen foreldelse, nemlig at behovet for å reagere med straff avtar og ulempene øker når det har gått lang tid siden lovbruddet fant sted. Hva som anses som lang tid, påvirkes derfor av hvor graverende handling det er snakk om. For eksempel kan to år siden lovbruddet anses som lang tid i en vegtrafikksak om kjøring i høy hastighet, mens to år ikke behøver å være lang tid etter et alvorlig seksuallovbrudd. Særlig for seksuallovbrudd og familievoldsaker vil det ofte kunne gå lang tid fra lovbruddet ble begått til saken behandles i rettsvesenet. Det henger sammen med at den fornærmede av ulike årsaker kan trenge tid før han eller hun er i stand til eller ønsker å fortelle om lovbruddet. I hvilken grad dette skal komme lovbyteren til gode ved straffutmålingen, er det rettsanvenderen som må avgjøre i den konkrete saken, men av hensyn til fornærmede og den alminnelige rettsfølelsen kan det være grunn til å vise varsomhet med å tillegge denne omstendigheten stor vekt i formildende retning. Særlig gjelder det når vegringen mot å anmelde har sin årsak i avhengighet av eller frykt for lovbyteren. Departementet viser her til betraktninger omkring straffeloven 2005 § 87 første ledd annet punktum om foreldelse i sedelighetssaker, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 476.

I vurderingen av hva som er rimelig saksbehandlingstid etter bokstav e *annet alternativ*, må det tas utgangspunkt i lovbruddets art og hva som er normal saksbehandlingstid for den aktuelle typen lovbrudd. Konkrete omstendigheter i den enkelte saken kan gi berettiget grunn til at saksbehandlingstiden er kortere eller lengre enn det som er vanlig for normalt tilfellet av lovbruddets art. Der-

som det i en sak om skadeverk er slik at lovbyteren ble tatt på fersk gjerning av politiet og han tilstår lovbruddet, bør saksbehandlingstiden være kortere enn det som er normalt for tiltale om skadeverk. Motsatt kan det i en stor og omfattende korrupsjonssak være at saksbehandlingen tar ekstra lang tid på grunn av en særlig vanskelig bevismessig situasjon. I Rt. 2003 side 52 la Høyesterett vekt på sendrektighet i lagmannsretten for å nedsette straffen. I Rt. 2004 side 712 fremheves særskilt betydningen av at en sak har ligget lenge hos politiet uten nevneverdig etterforskning, før tiltale ble tatt ut.

Bokstav e annet alternativ må ses i sammenheng med den europeiske menneskerettighetskonvensjonens krav om «rettergang innen rimelig tid», jf. artikkel 6. Lang saksbehandlingstid kan aktualisere konvensjonsbestemmelsen. Men selv om kravet til behandling «innen rimelig tid» ikke har vært oppfylt, medfører ikke det at straffesaken må avvises eller at den tiltalte må frifinnes. Det er tilstrekkelig «remedy» etter artikkel 13 at det blir tatt hensyn til det ved straffutmålingen, jf. Rt. 1996 side 173 og Rt. 1997 side 1312. Siden straffutmålingen etter norsk rett er svært elastisk, fant ikke Høyesterett det nødvendig å ta uttrykkelig stilling til om kravet etter artikkel 6 nr. 1 var oppfylt. Heller ikke i Rt. 2004 side 667 tok Høyesterett stilling til spørsmålet om konvensjonsstrid, men tidspunktet ble tillagt vesentlig betydning ved straffutmålingen.

At det har gått lang tid siden lovbruddet, eller saksbehandlingen har tatt lengre tid enn det som er rimelig, skal ikke komme lovbyteren til gode i straffutmålingen dersom han kan lastes for dette (se for eksempel Rt. 2000 side 15). Om lovbyteren er å laste, beror på en konkret vurdering. Det bør særlig være relevant om siktedes atferd er motivert av ønsket om å unndra seg eller vanskeliggjøre straffefølgningen.

*Bokstav f første alternativ* svarer til straffeloven 1902 § 59 annet ledd første punktum, og til § 77 i straffeloven 2005, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 468. At bestemmelsen nå tas inn i en mer omfattende regulering av formildende omstendigheter, skal ikke innebære noen endring i den praksis som er utviklet på grunnlag av § 59 annet ledd, jf. om denne Matningsdal/Bratholm: *Straffelovkommentaren del I* (2. utg, Oslo 2003) side 532–536. For øvrig vises det til merknadene til § 77 i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 468.

Det er bare betydningen av den uforbeholdne tilståelse som straffutmålingsmoment innenfor strafferammen som reguleres i bestemmelsen. Regler om tilståelsens betydning som straffnedset-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

telsesgrunn er inntatt i § 80 bokstav a nr. 2. Selv om ikke forklaringen fullt ut kan anses som en uforbeholden tilståelse, kan den ifølge gjeldende praksis tillegges en viss vekt ved straffutmålingen hvis den har hatt betydning for politietterforskningen og den senere behandlingen av saken, jf. Rt. 2006 side 669.

Bokstav f *annet alternativ* omhandler bistand som i vesentlig grad bidrar til at andre lovbrudd oppklares. Det er sikker praksis for at et slikt samarbeid med politiet blir tillagt vekt i formildende retning (se for eksempel Rt. 1995 side 1975, Rt. 2002 side 473 og Rt. 2003 side 763). Det kan dreie seg om bistand til oppklaring av et annet lovbrudd lovbrysteren selv har begått, eller andre saker. Bestemmelsen omhandler oppklaring av lovbrudd begått i Norge. Det utelukker likevel ikke at det etter omstendigheten kan være grunn til å la bistand til oppklaring av lovbrudd i andre land være av betydning for straffastsettelsen. Dette er det opp til rettsanvenderen i den konkrete saken å ta stilling til.

Bistanden må være av «vesentlig» betydning for oppklaring av andre lovbrudd. Det betyr at det gjelder et krav om kvalifisert bistand. Det er opp til rettsanvenderen å foreta den skjønsmessige vurderingen av om vilkåret er oppfylt i den konkrete saken. Kravet er oppfylt dersom lovbrysteren fremlegger sentrale bevis eller leder etterforskningen i en riktig retning med tanke på å identifisere hvilke personer eller gjenstander som kan være av stor betydning for å oppklare lovbruddet. Ut fra sin ordlyd vil bestemmelsen trolig få størst praktisk betydning i saker om grovere kriminalitet der etterforskningen erfaringsmessig er særlig vanskelig.

*Bokstav g første alternativ* får anvendelse når den straffbare handlingen har påført lovbrysteren fysiske, psykiske eller materielle skader. Momentet vil først og fremst være aktuelt når det reageres overfor lovbrystere med et uaktsomhetsansvar. Etter omstendighetene kan det likevel ikke utelukkes at det kan være relevant også ved forsettlig lovbrudd.

Et sentralt virkefelt for bestemmelsen er hvor lovbrysteren selv er kommet til skade ved den straffbare handlingen. I trafikksaker hender det at motorvognføreren som strafforfølges for uaktsom kjøring selv har kommet alvorlig og varig til skade. Det kan virke formildende på straffutmålingen. Det er likevel ikke bare fysiske skader som kan være av betydning for straffutmålingen. Sterke psykiske belastninger som er en følge av lovbruddet, kan også tas i betraktning. På den annen side er det som regel ikke noen grunn til å se det som en formildende omstendighet at lovbrysteren får en

psykisk reaksjon etter å ha blitt pågrepet, fordi vedkommende innser at han har ødelagt sin egen (og kanskje andres) fremtid.

Lovbrysterens handling fører til tider til at han selv lider et materielt og økonomisk tap. Under strafforfølgning for en uaktsom omgang med ild som har ført til brann i en hyttegrend, kan det i utgangspunktet telle i formildende retning at lovbrysterens atferd også har ført til at familiens underforsikrede landsted har gått tapt. Et erstatningsansvar som følge av lovbruddet bør derimot ikke ha betydning for straffutmålingen.

Momentene i bokstav g *annet alternativ* om høy alder, sykdom eller andre omstendigheter, vil særlig være aktuelle når det er tale om å idømme fengselstraff, og forhold ved lovbrysteren gjør at soningen vil representere en vesentlig større belastning enn det selve frihetsberøvelsen innebærer.

Retten må foreta en konkret vurdering av om lovbrysteren vil bli påført en særlig merbelastning ved soning. En rekke omstendigheter vil kunne gjøre seg gjeldende i vurderingen. I lovforslaget er høy alder og sykdom trukket frem. Også andre omstendigheter kan ifølge rettspraksis ha betydning.

*Bokstav h* svarer til § 77 bokstav k. En vandel som det ikke er noe, eventuelt lite, å utsette på, er av Høyesterett tillagt vekt i formildende retning i flere saker. Se for eksempel Rt. 1999 side 383 og Rt. 1984 side 266.

#### Til § 91

Det vises til punkt 5.5.5 og 8.5.5 foran.

Endringen i § 91 presiserer at regelen om ikkeforeldelse skal gjelde for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og terrorhandlinger dersom handlingene har en strafferamme på 15 år eller mer. For overtredelser av bestemmelsene i kapittel 16 og 18 med lavere strafferamme gjelder de ordinære foreldelsesreglene i straffeloven 2005 §§ 86–89.

#### Til § 96

Det vises til punkt 5.5.5 og 8.5.5 foran.

Tilføyelsen i § 96 innebærer at regelen om at idømt straff ikke foreldes skal gjelde for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og terrorhandlinger som har en strafferamme på 15 år eller mer. Det er med andre ord strafferammen, og ikke straffen som er idømt i den konkrete saken som er avgjørende. For overtredelser av bestemmelsene i kapittel 16 og 18 med

lavere strafferamme gjelder de ordinære foreldelsesreglene i §§ 93–95.

## 12.2 Merknader til endringene i straffeloven 2005 annen del

### 12.2.1 Merknader til de enkelte bestemmelsene i kapittel 16 om folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten

#### 12.2.1.1 Generelt om tolking av bestemmelsene i kapittel 16

Bestemmelsene i straffeloven 2005 kapittel 16 er i stor grad transformert fra Roma-vedtektene (se kapittel 3). Dette har betydning for *tolkingen* av bestemmelsene.

I Roma-vedtektene artikkel 21 angis hvilke rettskilder Den internasjonale straffedomstolen skal anvende. Siden et av formålene med å ta inn bestemmelsene om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser i straffeloven 2005 er å sikre at norske domstoler har grunnlag for å avsi dom i minst samme grad som Den internasjonale straffedomstolen, bør bestemmelsen tas i betraktning også ved tolkingen av den norske straffelovens tilsvarende bestemmelser.

Etter artikkel 21 skal Den internasjonale straffedomstolen primært anvende Roma-vedtektene. Skulle det ved anvendelse av straffelovens bestemmelse om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser oppstå tolkingstvil, kan et viktig moment ved fortolkning være *ordlyden på originalspråkene* til de tilsvarende bestemmelsene i Roma-vedtektene.

Videre skal Den internasjonale straffedomstolen anvende de *forbrytelselementene* («Elements of Crimes») som er vedtatt av statspartene i henhold til Roma-vedtektene artikkel 9. Slike forbrytelselementer ble vedtatt på statspartsmøtets første sesjon 3.-10.oktober 2002 (se ICC-ASP/1/3).

Sekundært, der det passer, skal Domstolen anvende *traktater* som dekker forholdet, samt *folkerettens regler og prinsipper, herunder folkerettens etablerte prinsipper om væpnet konflikt*. Folkemordkonvensjonen, Genèvekonvensjonene med tilleggsprotokoller og andre relevante konvensjoner som er nevnt i merknadene til den enkelte bestemmelse i kapitlet her, er derfor relevante, men det vil åpenbart variere i hvilken grad det lar seg trekke slutninger fra dette materialet med betydning for det foreliggende tolkingsspørsmålet.

En sentral kilde til folkerettens regler og prinsipper vil foruten traktater være internasjonale domstolars uttalelser i konkrete saker. En rekke

prinsipper ble slått fast i de internasjonale rettsoppgjørene etter annen verdenskrig (Nürnbergdomstolen og Tokyodomstolen). Nyere praksis er kommet til fra de to midlertidige domstolene for det tidligere Jugoslavia (ICTY) og Rwanda (ICTR). Etter hvert som Den internasjonale straffedomstolen utvikler rettspraksis, vil denne være av sentral betydning.

Hvis ikke disse kildene er tilstrekkelige, gir artikkel 21 anvisning på anvendelse av generelle rettsprinsipper utledet fra nasjonale rettsregler i verdens rettssystemer, herunder nasjonale regler i den staten som normalt ville utøvd jurisdiksjon over forbrytelsen, forutsatt at nevnte prinsipper ikke er uforenlige med Roma-vedtektene, folkeretten eller internasjonalt anerkjente normer og standarder.

Intet av dette må imidlertid føre til at man avviker fra det alminnelige strafferettslige prinsippet om at straffebud skal tolkes med varsomhet og ikke utvides ved analogisk fortolkning. Dette kommer også til uttrykk i Roma-vedtektene artikkel 22 nr. 2, hvor det i tillegg understrekes at der definisjonen er tvetydig, skal den tolkes i siktedes favør.

#### 12.2.1.2 Anvendelse av flere straffebestemmelser i samme sak

Ofte vil tiltalte i en straffesak ha overtrådt flere enn ett straffebud. Slike sammenstøt av lovbrudd kan skje enten i flere handlinger (realkonkurrens), eller i én og samme handling (idealkonkurrens). Straffeloven 2005 § 79 første ledd bokstav a har regler om forhøyelse av strafferammen ved sammenstøt av lovbrudd. Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av reglene i straffeloven 1902 § 62.

Prinsippene for når straffebestemmelser kan anvendes sammen (i konkurrens) er hovedsakelig de samme etter norsk og internasjonal strafferett. Siden mange av bestemmelsene om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser vil overlape både hverandre og andre straffebestemmelser, vil departementet i det følgende knytte enkelte kommentarer til mulighetene for å anvende disse sammen.

Sammenstøt av lovbrudd som omfattes av bestemmelsene om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser kan forekomme på ulike måter. For det første kan en person i atskilte handlinger begå flere lovbrudd mot samme eller forskjellige personer, for eksempel hvis en soldat som tjenestegjør i en fangeleir mishandler en krigsfange, voldtar en annen og deretter deltar i en summarisk henrettelse av en tredje fange. Et slikt tilfelle av ulikeartet realkonkurrens

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

byr sjelden på problemer. Soldaten kan tiltales og eventuelt dømmes for tre krigsforbrytelser mot ulike personer: § 103 første ledd bokstav a om drap på beskyttet person, bokstav b om påføring av stor lidelse eller betydelig skade, og bokstav d om voldtekt av en beskyttet person.

Videre kan en person i flere handlinger begå samme lovbrudd mot flere personer. Som eksempel kan nevnes soldatene som skyter en rekke sivile personer som gjengjeldelse for et militært angrep. Soldaten kan i et slikt tilfelle av likeartet realkonkurrens tiltales og dømmes for like mange tilfeller av drap på beskyttede personer som antallet ofre.

Når en person i én og samme handling begår samme lovbrudd mot flere personer, for eksempel der en soldat kaster en granat som tar livet av flere sivile (likeartet idealkonkurrens), vil man både etter norsk og internasjonal strafferett legge til grunn at det foreligger like mange forbrytelser som krenkede personer.

Når en person i én og samme handling begår lovbrudd som faller inn under gjerningsbeskrivelsen i flere straffebestemmelser, kan det være vanskeligere å avgjøre når vedkommende kan straffes etter begge bestemmelsene, eller bare en av dem. Slike tilfeller av ulikeartet idealkonkurrens kan igjen deles inn i flere kategorier.

Når ulike straffebestemmelser tar sikte på forskjellige sider ved den straffbare handlingen, skal de anvendes samtidig (i konkurrens). Jugoslaviadomstolen nevner i Kupreškic-saken avsnitt 679 som eksempel et bombeangrep på en religiøs gruppe av sivile ved bruk av kjemiske våpen, med det formål å utsette gruppen helt eller delvis. Denne handlingen vil være straffbar både som folkemord og som bruk av ulovlige stridsmidler. Det samme prinsipp legges til grunn i norsk rett.

I andre tilfeller vil handlingen falle inn under gjerningsbeskrivelsen i flere lovbestemmelser som retter seg mot de samme elementer i handlingen. Avhengig av de nærmere omstendighetene vil voldtekt av en beskyttet person kunne kategoriseres som en krigsforbrytelse, en forbrytelse mot menneskeheten eller til og med som folkemord. For at gjerningspersonen skal kunne dømmes for overtredelse av flere bestemmelser som retter seg mot de samme forholdene, er det et vilkår at hver av bestemmelsene inneholder et unikt element som ikke finnes i de andre bestemmelsene (se Delali-saken avsnitt 412; se også Kupreškic-saken og Jelusic-saken avsnitt 82). Dette medfører at drap på sivile vil kunne straffes både som en forbrytelse mot menneskeheten og som krigsforbrytelse. Forslaget til § 103 første ledd bokstav a om drap som

krigsforbrytelse stiller opp to vilkår: gjerningsmannen må forsettlig ha tatt livet av en beskyttet person, og drapet må ha skjedd i forbindelse med en væpnet konflikt. Bestemmelsen i § 102 første ledd bokstav a om drap som forbrytelse mot menneskeheten krever på sin side at gjerningspersonen forsettlig har drept en sivil person, og at dette har skjedd som ledd i et utbredt eller systematisk angrep mot en sivilbefolkning. Begge bestemmelsene inneholder således et vilkår som ikke finnes i den andre, og dersom drapet er begått både som ledd i et utbredt og systematisk angrep på sivilbefolkningen, og i forbindelse med en væpnet konflikt, kan de følgelig anvendes samtidig.

Hvis bare den ene av bestemmelsene inneholder et unikt element, slik at en handling som faller inn under det ene straffebudet også nødvendigvis vil omfattes av det andre, vil man bare kunne dømme gjerningspersonen for brudd på det straffebud som mest fullstendig tar hensyn til alle sider ved forholdet (det mest spesifikke straffebudet). Dersom man ikke får markert noe ytterligere ved å anvende et ekstra straffebud på forholdet, er konkurrens utelukket. Dersom en soldat påfører en beskyttet person betydelig skade slik at vedkommende dør, dømmes soldaten, dersom de øvrige straffevilkår er oppfylt, for drap etter § 103 bokstav a og kan ikke samtidig dømmes for i samme handling å ha påført vedkommende skade etter § 103 bokstav b.

Jugoslaviadomstolen har gjennom anvendelse av disse prinsippene lagt til grunn at en person ikke kan dømmes både for drap som forbrytelse mot menneskeheten og for forfølgelse som forbrytelse mot menneskeheten for så vidt forfølgelsen består i drap, jf. utkastet § 102 første ledd bokstav a og bokstav h (se Vasiljevic-saken avsnitt 135 og 146).

Både Jugoslaviadomstolen og Rwandadomstolen har lagt til grunn at de samme handlinger kan føre til at en person dømmes både for folkemord og for forbrytelser mot menneskeheten. I Musema-saken avsnitt 365–367 uttalte ankekammeret at folkemord krever bevis for at tiltalte hadde til hensikt helt eller delvis å utrydde en folkegruppe, og at et slikt krav ikke ble stilt når det gjaldt utryddelse som forbrytelse mot menneskeheten. Sistnevnte forutsetter på sin side at handlingen er begått som ledd i et utbredt eller systematisk angrep mot en sivilbefolkning, et vilkår som ikke må være oppfylt for å dømme gjerningspersonen for folkemord etter statuttene for Rwandadomstolen eller Jugoslaviadomstolen. Det samme ble lagt til grunn av ankekammeret i Krstic-saken avsnitt 219–227, der også Krstic ble dømt både for medvirkning til fol-

kemord og medvirkning til utryddelse og forfølgelse som forbrytelser mot menneskeheten.

De samme prinsipper som er gjengitt foran, vil bli lagt til grunn når det skal avgjøres om bestemmelsene om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser kan anvendes i konkurrans med andre straffebestemmelser i norsk straffelovgivning. I de aller fleste tilfellene vil prinsippet om å anvende den regelen som best tar hensyn til alle sider ved lovbruddet, føre til at bestemmelsene i kapittel 16 konsumerer de øvrige. En person kan således ikke dømmes både for drap etter den alminnelige bestemmelsen (straffeloven 1902 § 233) og for drap som forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse.

### 12.2.1.3 Merknader til de enkelte bestemmelser

#### Til § 101

Det vises til punkt 5.8 foran og til omtalen av Roma-vedtektene artikkel 6 i St.prp. nr. 24 (1999–2000) side 29 og 51 til 52.

Bestemmelsen definerer i det vesentlige folkemord på samme måte som konvensjonen om forhindring og avstraffelse av forbrytelsen folkemord, vedtatt av FN's generalforsamling 9. desember 1948. Norge ratifiserte konvensjonen 22. juli 1949, og den trådte i kraft 12. januar 1951. Denne definisjonen er også inntatt i artikkel 6 i Roma-vedtektene.

Når det gjelder folkemord, inneholder særlig Rwandadomstolens dom mot Akayesu og mot Kayishema og Ruzindana og Jugoslaviadomstolens dom mot Jelasic og mot Krstic viktige prinsipielle uttalelser. Disse bygger igjen mye på den kommentaren som den internasjonale folkerettskommisjonen (ILC) utarbeidet til sitt utkast til regler om forbrytelser mot freden og menneskeheten (1996). Fremheves må også Den internasjonale domstol i Haags dom 26. februar 2007 i saken anlagt av Bosnia og Herzegovina mot Serbia og Montenegro om folkemordet i Srebrenica.

Et vilkår for at det skal foreligge folkemord, er at den straffbare handlingen foretas i en bestemt *hensikt* (nemlig å ødelegge helt eller delvis en nærmere angitt gruppe mennesker, se nedenfor). Som ellers må forekomsten av slik hensikt, i fravær av tilståelse, kunne utledes av ytre omstendigheter ved handlingen (noe også Rwandadomstolen uttaler i Akayesu-saken).

Et godt eksempel her er Jelasic-saken, ankekammerets avgjørelse, avsnitt 47:

«As to proof of specific intent, it may, in the absence of direct explicit evidence, be inferred

from a number of facts and circumstances, such as the general context, the perpetration of other culpable acts systematically directed against the same group, the scale of atrocities committed, the systematic targeting of victims on account of their membership of a particular group, or the repetition of destructive and discriminatory acts».

Hensikten må gå ut på helt eller delvis å ødelegge en nærmere angitt gruppe.

Gruppen man må ha til hensikt helt eller delvis å ødelegge, må være *nasjonal, etnisk, rasemessig eller religiøs*. Dette er grupper som medlemmene fødes inn i og normalt ikke kan velge å være med i eller gå ut av. Rwandadomstolen har understreket at det ikke finnes noen presis definisjon av de ulike gruppene, og at begrepene må vurderes i lys av den aktuelle politiske, sosiale og kulturelle kontekst. Vurderingen må videre foretas fra sak til sak, «consulting both objective and subjective criteria» (se rettergangskammerets dom i Semanza-saken avsnitt 317). I forhold til reglene om folkemord er det dessuten først og fremst gjerningspersonens oppfatning av offerets gruppetilhørighet som har betydning (se blant annet Rutaganda-saken avsnitt 55). Gruppen må identifiseres positivt. Den internasjonale domstolen i Haag avviste i sin dom 26. februar 2007 at gruppen kunne defineres som «den ikke-serbiske befolkningen».

En nærmere analyse er foretatt av Rwandadomstolen i rettergangskammerets dom i Akayesu-saken avsnitt 510–516. I dommen defineres en *nasjonal gruppe* som en samling mennesker som anses å dele et rettslig bånd basert på felles statsborgerskap kombinert med gjensidige rettigheter og plikter.

En *etnisk gruppe* defineres normalt som en gruppe som deler felles språk og/eller kultur. I Kayishema og Ruzindana-saken definerer rettergangskammeret etnisk gruppe som «one whose members share a common language and culture; or, a group which distinguishes itself, as such (self identification); or, a group identified as such by others, including perpetrators of the crime (identification by others)» (avsnitt 98). Dette er også essensen i subsumsjonen i Akayesu, i og med at hutuer og tutsier delte både språk og kultur:

«The term ethnic group is, in general, used to refer to a group whose members speak the same language and/or have the same culture. Therefore, one can hardly talk of ethnic groups as regards Hutu and Tutsi, given that they share the same language and culture. However, in the context of the period in question, they were, in consonance with a distinction made by the colonizers,

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

considered both by the authorities and themselves as belonging to two distinct ethnic groups; as such, their identity cards mentioned each holder's ethnic group» (fotnote 56 og kapittel 7).

En *rasemessig gruppe* beskrives som en gruppe basert på arvelige fysiske trekk som ofte identifiseres med en geografisk region, uavhengig av språklige, kulturelle, nasjonale eller religiøse faktorer.

En *religiøs gruppe* er en gruppe hvor medlemmene deler den samme religion, trosretning eller form for gudsyndyrking.

Etter ordlyden i folkemordkonvensjonen går forbrytelsen folkemord ut på å søke å ødelegge gruppen *som sådan*. Departementet har valgt å utelate uttrykket i forslaget, da det ikke fremstår som nødvendig. Det er vanskelig å tenke seg at gruppen skulle ødelegges på annen måte enn som gruppe. Selv om uttrykket ikke er tatt med i den norske bestemmelsen, er det ikke tilsiktet noen forskjell i innholdet sammenliknet med folkemordkonvensjonen.

Det første alternativet i bestemmelsen, jf. *første ledd første punktum bokstav a*, går ut på at folkemord kan skje ved å drepe ett eller flere medlemmer av gruppen. Det er følgelig ikke noe vilkår for å dømmes for fullbyrdet forbrytelse at mer enn ett medlem av gruppen er drept, dersom overtrederen hadde til hensikt helt eller delvis å ødelegge gruppen den drepte var medlem av. Dette er en presisering av definisjonen i folkemordkonvensjonen og Roma-vedtektene fastsatt i forbrytelseselementene som er vedtatt i medhold av Roma-vedtektene artikkel 9.

Man kan også dømmes for folkemord dersom de subjektive vilkår er oppfylt, og man forårsaker betydelig skade på legeme eller helse på et medlem av gruppen, jf. *første ledd første punktum bokstav b*. «Betydelig skade på legeme eller helse» er definert i straffeloven 2005 § 11. I Roma-vedtektene artikkel 6 brukes «serious bodily or mental harm». Formuleringene er like men ikke identiske, og det kan ikke utelukkes at grensen for hva som etter norsk rett er å anse som betydelig skade på legeme eller helse kan vise seg å være en annen enn Den internasjonale straffedomstolen vil anse som «serious bodily or mental harm». Inntil en slik forskjell eventuelt viser seg, finner departementet det imidlertid hensiktsmessig å bruke den formuleringen som ellers brukes i straffeloven.

Etter *første ledd første punktum bokstav c* kan folkemord gjennomføres ved å påføre et eller flere medlemmer av gruppen levekår som tar sikte på å fysisk ødelegge gruppen helt eller delvis. I motsetning til de andre alternativene i bestemmelsen, som i Roma-vedtektene ikke inneholder et uttryk-

kelig subjektivt element utover kravet om ødeleggelseshensikt (men som omfattes av det alminnelige forsettskravet jf. Roma-vedtektene artikkel 30), inneholder dette alternativet i folkemordkonvensjonen og Roma-vedtektene et krav om at overtrederen handler «deliberately». «Deliberately» kan oversettes med «tilsiktet, med overlegg, med vilje, forsettlig eller bevisst». Departementet er i tvil om det ligger noen realitet i det uttrykkelige subjektive kravet i denne bestemmelsen i tillegg til det generelle forsettskravet, og finner det uansett unødvendig å innta i norsk rett et annet subjektivt krav enn forsettskravet. At handlingen må være tilsiktet, følger for øvrig også av ordene «tar sikte på».

Etter *første ledd første punktum bokstav d* kan folkemord begås ved å iverksette tiltak overfor ett eller flere medlemmer av gruppen som tar sikte på å forhindre fødsler innenfor gruppen. Den engelske versjonen av folkemordkonvensjonen og Roma-vedtektene bruker uttrykket «imposing measures», som i de norske oversettelsene har vært oversatt med «påtvinger» tiltak. Etter departementets oppfatning blir ordet «påtvinger» for snevert. «Impose» kan oversettes med påtvinge, men også med pålegge, ilegge, innføre («the authorities have imposed a new speed limit»). I den franske versjonen brukes «mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe», som ikke synes å forutsette at tiltaket iverksettes med tvang. På den annen side er det klart at tiltak for å iverksette alminnelig fødselskontroll ikke omfattes. Ødeleggelseshensikten er avgjørende. I Akayesu-dommen ga rettergangskammeret i Rwandadomstolen uttrykk for at dette alternativet omfatter seksuell lemlesting, sterilisering, tvungen prevensjon, atskillelse av kjønne, forbud mot ekteskap, og – i samfunn hvor medlemskap i gruppen følger faren – voldtekt med formål å gjøre kvinnen gravid med en person utenfor gruppen. Også psykiske virkemidler som fører til at medlemmer av gruppen senere nekter å få barn, omfattes.

Det siste alternativet, *første ledd første punktum bokstav e*, går ut på med makt å overføre ett eller flere barn fra gruppen til en annen gruppe. I Akayesu-dommen uttalte rettergangskammeret i Rwandadomstolen at dette alternativet også omfatter bruk av trusler eller påføring av traumer som fører til at barn med makt overføres fra én gruppe til en annen.

*Annet ledd* inneholder en særregel om medvirkning. Det følger av straffeloven 2005 § 15 at medvirkning er straffbar. Det er imidlertid antatt i norsk rett at der det stilles krav om en spesiell hensikt i et straffebud, kan man ikke straffes for med-



virkning dersom man ikke har en slik hensikt. Ved folkemord vil det harmonere dårlig med folkeretten, jf. Rwandadomstolens rettergangskammers uttalelse i Akayesu-dommen avsnitt 540–545, hvor det understrekes at medvirkeren ikke trenger å ha til hensikt å ødelegge en folkegruppe, så lenge vedkommende er klar over at det er hovedforøverens hensikt. I Akayesu-dommen er formuleringen «knew or had reason to know that the principal was acting with genocidal intent». Direkte oversatt betyr det «visste eller måtte vite». I Mpambara-saken uttalte rettergangskammeret at »[t]he aider and abettor need not (although he or she may) share the principal's intent, but must at least know that his or her acts are assisting the principal to commit the crime» (avsnitt 16). Dette er også spesifikt uttalt i flere dommer i ankekammeret. Det kan se ut som om Rwandadomstolen har forlatt formuleringen «had reason to know». Departementet har valgt å stille krav om at vedkommende må ha utvist forsett. Ved å bruke forsettbegrepet får man med de tilfellene hvor medvirkeren visste eller holdt det som overveiende sannsynlig at hovedmannen hadde til å hensikt å begå folkemord, og også de tilfellene hvor medvirkeren ikke holdt dette for overveiende sannsynlig, men ville utført handlingen uansett, jf. straffeloven 2005 § 22 første ledd bokstav b og c. Det er ikke grunn til å frykte at dette går for kort i forhold til Rwandadomstolens praksis. Det går heller ikke urimelig langt.

Straffen for folkemord er fengsel i inntil 30 år, jf. *tredje ledd*. Departementet foreslår ikke å gradere strafferammen. Det passer for eksempel dårlig å tale om grovt folkemord, simpelt folkemord eller lite folkemord. Man kunne tenke seg å fastsette at maksimumsstraffen er fengsel i inntil 15 år for «mindre alvorlige saker som er omfattet av første ledd bokstav b til e», etter inspirasjon av den tyske loven. Det vil imidlertid være en svært skjønnsmessig vurdering hvilke saker som er mindre alvorlige. Det er derfor tvilsomt om man oppnår større forutsigbarhet ved en slik løsning. Minstestraffer i enkelte tilfeller vil følge av bestemmelsen i § 110.

#### Til § 102

Det vises til punkt 5.9 og til omtalen av Roma-vedtektene artikkel 7 i St.prp. nr. 24 (1999–2000) side 29 og 52 til 57.

Forbrytelser mot menneskeheten er umenneskelige handlinger som inngår som ledd i et utbredt eller systematisk angrep mot en sivilbefolkning. *Den angrepne befolkningen* behøver ikke skille seg ut ved å ha en særskilt nasjonal, etnisk, rasemessig

eller religiøs karakter, og angrepet trenger ikke å skje i den hensikt å ødelegge gruppen som sådan. Slik skiller forbrytelser mot menneskeheten seg fra folkemord, men ellers har de mange felles trekk. Historisk er forbrytelseskategorien folkemord sprunget ut av forbrytelsene mot menneskeheten.

Det er ikke noe krav om at det dreier seg om et militært angrep. Etter Roma-vedtektene skal det imidlertid være foretatt i samsvar med en stats eller en organisasjons målsetting om å foreta et slikt angrep, jf. artikkel 7 nr. 2 bokstav a. Om ikke staten selv eller en organisasjon står bak, må staten eller organisasjonen aktivt ha fremmet eller oppmuntret til at handlingen ble begått, se forbrytelseselementenes introduksjon til artikkel 7. Dette er antakelig snevrere enn det som følger av den folkerettslige sedvaneretten, som ikke krever mer enn at handlingen er tålt av staten eller en organisasjon, se Antonio Cassese m.fl. (eds.): *The Rome Statute of The International Criminal Court: A commentary*, Oxford University Press, 2002, side 376. Departementet har ikke funnet det nødvendig ta med dette tilleggsvilkåret.

Når det gjelder kravet om at handlingen må inngå i et *utbredt eller systematisk* angrep, har de internasjonale domstolene allerede kommet med uttalelser som bidrar til å klargjøre det nærmere innholdet i kravet. Uttrykket «utbredt» refererer seg til antall ofre. Begrepet omfatter «massive, hyppige, omfattende handlinger utført kollektivt med betydelig alvor», heter det i Akayesu-dommen. Uttrykket «systematisk» indikerer «et mønster eller en metodisk plan», heter det i Tadic-dommen. Poenget er å avgrense definisjonen mot enkeltstående eller tilfeldige handlinger. Angrep fra en røverbande mot tilfeldige ofre omfattes ikke. Dreier det seg derimot om et omfattende angrep mot en sivilbefolkning, vil forholdet være omfattet.

Det kreves at gjerningspersonen har utvist *forsett*, jf. §§ 21 og 22. Dette innebærer blant annet at han eller hun skal ha forstått at handlingen inngikk i et angrep mot en sivilbefolkning (eller at det var mest sannsynlig at den inngikk i et slikt angrep). En person som utfører drap uten at vedkommende er klar over eller holder det for overveiende sannsynlig at dette passer inn i myndighetenes plan om å drepe medlemmer av en sivilbefolkning, kan derfor ikke dømmes for forbrytelse mot menneskeheten. Det er imidlertid ikke et vilkår at vedkommende hadde detaljkunnskap om planen eller angrepet, jf. introduksjonen til artikkel 7 i forbrytelseselementene.

På samme måte som ved folkemord blir individene ofre på grunn av deres tilhørighet til den aktu-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

elle sivilbefolkningen. «Sivilbefolkning» omfatter i utgangspunktet ikke personer som deltar aktivt i stridigheter.

Forbrytelser mot menneskeheten kan foregå på de måter som er angitt i bokstav a til k.

*Bokstav a* fastsetter at forbrytelsen kan begås i form av drap. Drap har samme betydning som i straffeloven 1902 § 233 og den tilsvarende bestemmelsen som vil bli foreslått i straffeloven 2005. Drapet må være forsettlig, det må inngå i et utbredt eller systematisk angrep mot en sivilbefolkning, og gjerningspersonen må ha utvist forsett også i forhold til dette, jf. over. Det er tilstrekkelig at gjerningspersonen har begått ett drap, såfremt de øvrige vilkårene er oppfylt.

*Bokstav b* fastsetter at forbrytelsen kan begås ved å utrydde en befolkning helt eller delvis, herunder ved at man med utsetter befolkningen for levekår som har utryddelse som formål, jf. Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 2 bokstav b. For at man kan tale om utryddelse fremfor drap, jf. bokstav a, må det dreie seg om et massedrap – direkte eller indirekte. Ankeammeret i Rwandadomstolen påpeker i Ntakirutimana-saken at utryddelse innebærer drap i stor skala (avsnitt 516), men presiserer at dette ikke innebærer et minstetall.

Det er tilstrekkelig at den enkelte gjerningsperson har utført eller medvirket til ett drap, jf. forbrytelselementene.

I saken mot Krstic fant rettergangskammeret i Jugoslaviadomstolen at det var skjedd en utryddelse når de fleste muslimske menn i militær alder som flyktet fra Srebrenica i juli 1995, ble drept. I Krstic-dommen stilles det for øvrig et krav om at utryddelse forutsetter ødeleggelse av «a numerically significant part of the population concerned» (avsnitt 502 til 503). Etter Roma-vedtektene er det tilstrekkelig at en del av befolkningen er utryddet. Rwandadomstolens praksis, se foran, er derfor mer i tråd med Roma-vedtektene.

*Bokstav c* fastsetter at forbrytelsen kan begås ved å gjøre noen til slave. I Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 2 bokstav c er dette definert som det å utøve alle eller deler av de beføyelser som følger med eiendomsrett over en person, inkludert utøvelse av slike beføyelser i forbindelse med menneskehandel, spesielt med kvinner eller barn. I forbrytelselementene nevnes også som eksempler kjøp, salg, utlån av eller byttehandel med en eller flere personer, eller lignende former for frihetsberøvelse. I saken mot Kunarac m.fl. dømte Jugoslaviadomstolen to av de tiltalte for slaveri. Kunarac, som var leder for en gruppe på omtrent 15 menn i den bosnisk-serbiske hæren, og en annen soldat hadde holdt to unge piker fanget i et forlatt hus i ca.

seks måneder. Her var de blitt utsatt for voldtekter og andre overgrep, tvunget til å gjøre husarbeid og lystre ordrer, og ikke hatt noen mulighet for å unnslippe. I dommen redegjøres det nærmere for hva som ligger i slaveribegrepet.

*Bokstav d* fastsetter at forbrytelsen kan begås ved deportasjon eller tvangsforflytting av en befolkning i strid med folkeretten, jf. Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 1 bokstav d og nr. 2 bokstav d. Deportasjon innebærer tvangsoverføring fra en stat til en annen, mens tvangsforflytting skjer innenfor samme stat. I Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 2 bokstav d presiseres det at det er tale om utvisning eller andre tvangshandlinger fra området hvor de berørte personene lovlig oppholder seg, uten at det foreligger grunner som gjør forflyttingen tillatt etter folkeretten. Tvangshandlinger inkluderer blant annet trusler, jf. forbrytelselementene.

Når det gjelder henvisningen til folkeretten, bør man blant annet være oppmerksom på EMK protokoll 4 artikkel 3, som inneholder et absolutt vern mot utvisning av egne statsborgere, og artikkel 4 som inneholder et absolutt vern mot kollektiv utvisning av utlendinger. Retten til å bosette seg hvor man vil i landet er imidlertid ikke absolutt, men kan undergis slike begrensninger som er nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta nærmere angitte samfunnsmessige hensyn, jf. EMK protokoll 4 artikkel 2. Men staten kan ikke gripe inn i retten til respekt for hjemmet uten at dette er nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta nærmere angitte samfunnsmessige formål, jf. EMK artikkel 8, og heller ikke uten erstatning frata noen deres eiendom, jf. protokoll 1 artikkel 1.

I saken mot Krstic fant Jugoslaviadomstolen at det var skjedd en tvangsforflytting som utgjorde en forbrytelse mot menneskeheten da ca. 25 000 bosniske muslimer 12. til 13. juli 1995 ble tvunget til å forlate Srebrenica og busset til et område under bosnisk muslimsk kontroll.

*Bokstav e* fastsetter at forbrytelsen kan begås ved å fengsle noen eller på annen alvorlig måte berøve noen friheten i strid med grunnleggende folkerettslige regler, jf. Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 1 bokstav e. Kravet om at frihetsberøvelsen skal være alvorlig, er tatt med for å avgrense mot helt kortvarige fengslinger. Frihetsberøvelsen må innebære en krenkelse av grunnleggende folkerettslige regler. Dersom kravene i EMK artikkel 5 eller SP artikkel 9 er oppfylt, vil det ikke dreie seg om en forbrytelse mot menneskeheten, og heller ikke der det er skjedd mindre krenkelser av disse bestemmelsene, vil det være tale om slike forbrytelser. Men vilkårlige fengslinger av en viss varighet uten

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

reell domstolprøving, som inngår som et ledd i et utbredt eller systematisk angrep på en sivilbefolkning, vil være en forbrytelse mot menneskeheten.

*Bokstav f* fastsetter at forbrytelsen kan begås ved tortur, dvs. å påføre noen under ens varetekt eller kontroll alvorlig psykisk eller fysisk smerte. På samme måte som i straffeloven 1902 § 117 a anser departementet det for unødvendig å tilføye «lidelse» til «fysisk eller psykisk smerte». Definisjonen av tortur avviker imidlertid fra definisjonen i straffeloven 1902 § 117 a og forslaget til §§ 174 og 175 i straffeloven 2005, idet den ikke krever at den som begår handlingen, er en offentlig tjenestemann. Det er tilstrekkelig at den som utsettes for overgrepene, står under vedkommendes varetekt eller kontroll, jf. også Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 2 bokstav e. Smerte som følger av lovlige sanksjoner, omfattes ikke, og det må være tale om påføring av alvorlig psykisk eller fysisk smerte. Det er ikke noe vilkår at overgrepene begås med et bestemt angitt formål, for eksempel å skaffe informasjon, for å omfattes av torturbegrepet i denne bestemmelsen, sml. straffeloven 1902 § 117 a annet ledd, forslaget til straffeloven 2005 §§ 174 og 175 og forslaget til straffeloven 2005 § 103 første ledd bokstav b.

*Bokstav g* fastsetter at forbrytelsen kan skje ved ulike former for grove seksuelle overgrep. Først nevnes *voldtekt*. I forbrytelselementene er det objektive gjerningsinnholdet presisert slik: Overgriperen har invadert kroppen til en person med atferd som resulterte i penetrering, uansett hvor liten, av en del av offerets eller overgriperens kropp med et seksuelt organ, eller av anal- eller genitalåpningen til offeret med et objekt eller en annen del av kroppen. Videre skal invasjonen ha skjedd med makt, trussel om maktbruk eller tvang, for eksempel tvang som følger av frykt for vold, frihetsberøvelse, psykisk undertrykkelse eller misbruk av maktposisjon mot offeret eller mot en annen, eller ved å utnytte et tvingende miljø. Også invadering av kroppen til en som var ute av stand til å gi et reelt samtykke, omfattes.

For å få beskrivelsen kjønnsnøytral, er den blitt nokså utilgjengelig. For de fleste praktiske formål vil den noe snevrere definisjonen i rettergangskammerets dom i saken mot Furundžija være dekkende:

- i. seksuell penetrering, uansett hvor liten
  - a) av offerets vagina eller anus med gjerningsmannens penis eller et annet objekt brukt av gjerningsmannen, eller
  - b) av offerets munn med gjerningsmannens penis;

- ii. med tvang eller makt eller ved trussel om makt mot offeret eller en tredje person.

Bokstav g i Roma-vedtektene omfatter videre *seksuelt slaveri*. Forbrytelselementene presiserer dette slik at gjerningspersonen får en person som han eller hun utøver eierbeføyelser over (har kjøpt, solgt, lånt bort eller lignende), til å ta del i seksuelle handlinger. Dette vil i de fleste tilfeller være omfattet av bokstav c. Det er likevel, i samsvar med Roma-vedtektene nevnt som en egen forbrytelsestype i bokstav g.

I henhold til forbrytelselementene foreligger *tvungen prostitusjon* der gjerningspersonen tvinger noen til å utføre seksuelle handlinger som gjerningspersonen eller en annen får eller venter å få betaling for. Den andre kan være offeret selv. Det er heller ikke noe vilkår at det er skjedd en penetrering av offerets kropp, slik som ved voldtekt. Tvungen prostitusjon kan etter omstendighetene være omfattet av definisjonen av slaveri eller voldtekt.

*Tvungent svangerskap* defineres i Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 2 bokstav f som ulovlig innesperring av en kvinne som er blitt gravid ved tvang, med den hensikt å påvirke den etniske sammensetningen av befolkningen eller å foreta et annet alvorlig folkerettsbrudd. For at en handling skal omfattes av dette alternativet, kreves det dermed at den er begått med en bestemt hensikt. Siden det fremstår som uklart hva som ligger i formuleringen «for å gjennomføre et annet alvorlig folkerettsbrudd», har departementet valgt ikke å gjengi angivelsen av hvilken hensikt gjerningsmannen må ha i lovteksten. Det presiseres imidlertid at ikke enhver innesperring av en gravid kvinne vil omfattes av bestemmelsen.

*Tvangssterilisering* kan omfattes av folkemordforbrytelsen dersom steriliseringen skjer med den hensikt å utrydde en nasjonal, etnisk, rasemessig eller religiøs gruppe, jf. § 101 første ledd bokstav d. Hvis denne hensikten mangler, men handlingen inngår i et utbredt eller systematisk angrep på en sivilbefolkning, foreligger det en forbrytelse mot menneskeheten. Forutsetningen er at steriliseringen ikke er berettiget medisinsk behandling, eller at vedkommende samtykket, jf. forbrytelselementene.

Oppregningen i bokstav g er ikke uttømmende. Andre former for seksuell vold av tilsvarende alvor som de som er nevnt, omfattes også.

*Bokstav h* gjelder forbrytelse mot menneskeheten i form av forfølgning, jf. Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 1 bokstav h og nr. 2 bokstav g. Det vises til punkt 5.9.5. Forfølgning er en alvorlig form for dis-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

kriminering. Det er et krav at et medlem av en identifiserbar gruppe, på grunn av tilhørigheten til gruppen, alvorlig berøves grunnleggende rettigheter. Det understrekes at for at en handling skal anses som forfølgelse i denne sammenheng, må den være av samme alvorsgrad som de øvrige forbrytelsene i straffeloven 2005 kapittel 16.

*Bokstav i* gjelder tvungen forsvinning, jf. Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 1 bokstav i og nr. 2 bokstav i. Det vises til punkt 5.9.6 foran. Bestemmelsen tar sikte på å omfatte de samme handlinger som definisjonen i forbrytelselementene, bortsett fra at det gjennomgående gjelder et forsettskrav når det gjelder gjerningspersonens subjektive forhold.

For at det skal være tale om en tvungen forsvinning, er det et grunnvilkår at det er skjedd en frihetsberøvelse. Både den som forestår frihetsberøvelsen, ved å pågripe, fengsle eller bortføre personen, og den som senere nekter å gi opplysninger om frihetsberøvelsen eller hvor vedkommende oppholder seg, kan dømmes. Forutsetningen er at de henholdsvis har holdt den etterfølgende hemmeligholdelsen for sikker eller overveiende sannsynlig (forsett) eller har kjent til den forutgående frihetsberøvelsen av offeret. Det er et vilkår at forsvinningen skjer i forståelse med myndighetene eller en politisk organisasjon.

*Kripas* har i sin høringsuttalelse foreslått at bestemmelsen omformes for klarere å synliggjøre de straffbare handlingsalternativene i lovteksten. Lovbestemmelsen er i tråd med norsk lovgivningstradisjon gitt en forholdsvis kort og lett tilgjengelig utforming, som er presisert i merknadene her. Dersom de ulike handlingsalternativene som kan straffes som ufrivillig forsvinning, skal gjengis i lovteksten, vil den bli svært lang og utilgjengelig. Departementet går derfor inn for å beholde lovteksten som i høringsnotatet.

*Bokstav j* gjelder apartheidforbrytelsen, jf. Roma-vedtektene artikkel 7 nr. 1 bokstav j og nr. 2 bokstav h. Det vises til punkt 5.9.7 foran. Det er et vilkår at handlingen begås innen rammen av et institusjonalisert regime basert på en rasemessig gruppes systematiske undertrykking og dominans over en eller flere andre rasemessige grupper, og at overtreders hensikt med handlingen har vært å opprettholde regimet. Departementet legger til grunn at der forbrytelsen også er omfattet av et av de andre alternativene i § 102, konsumerer ikke apartheidforbrytelsen den andre.

Uttrykket rase skal forstås på samme vide måte her som i FNs rasediskrimineringskonvensjon fra 1965. Det klassiske eksempelet på et regime som nevnt er det som ble etablert i Sør-Afrika i 1948.

Etter forslag fra *Kripas* er bestemmelsen omformulert noe sammenliknet med forslaget i høringsnotatet. Endringen er utelukkende av språklig karakter, og har ingen betydning for innholdet.

*Bokstav k* inneholder en restkategori, andre umenneskelige handlinger av liknende art som forårsaker store lidelser eller alvorlig skade på legeme eller helse. Det vises til omtalen i punkt 5.9.8.

Også for forbrytelser mot menneskeheten foreslår departementet bare en strafferamme på fengsel inntil 30 år, se *annet ledd*. Det vises til de vurderingene som er gjort i merknaden til § 401 om strafferammen for folkemord. Minstestraffer vil i enkelte tilfeller følge av bestemmelsen i § 110.

### Til § 103

Det vises til punkt 5.10 foran og til omtalen av Roma-vedtektene artikkel 8 i St.prp. nr. 24 (1999–2000) side 29–32 og 57–61.

Paragrafen oppregner forbrytelser som retter seg mot personer (fortrinnsvis «beskyttede personer», jf. definisjonen i tredje ledd), og som, om de er begått i forbindelse med en væpnet konflikt, bedømmes som krigsforbrytelser.

Uttrykket *væpnet konflikt* er drøftet under punkt 5.10.6. Det vil foreligge en væpnet konflikt når stater bruker våpen mot hverandre eller når det foreligger langvarig væpnet vold mellom statens myndigheter og organiserte væpnede grupper. Begrepet omfatter med andre ord både internasjonale stridigheter og borgerkriger, jf. punkt 5.10.3, hvor departementet går inn for som et utgangspunkt å gi felles regler for de to typene av konflikt. Når det i bestemmelsene i §§ 103 til 107 henvises til handlinger som er i strid med folkeretten, skal dette dermed forstås slik at handlinger som er forbudt i internasjonale konflikter etter disse straffebestemmelsene, også er forbudt i interne konflikter, med mindre relevante forskjeller mellom de to konflikttypene gjør at reglene ikke er anvendelige.

Etter Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav d og f omfatter uttrykket ikke indre uroligheter eller enkeltstående voldelige handlinger som for eksempel terrorisme. Det samme skal legges til grunn etter bestemmelsene i dette kapitlet, se diskusjonen foran i punkt 5.10.6.

Når det gjelder de internasjonale konfliktene, er det ikke et vilkår at krig er erklært, eller at partene anerkjenner at de er i krig, jf. Genèvekonvensjonene felles artikkel 2.

Genèvekonvensjonene felles artikkel 2 fastsetter at konvensjonene gjelder i alle tilfeller av okku-

pasjon av hele eller deler av en annen parts territorium, selv om okkupasjonen ikke møtes med væpnet motstand. Når det i lovforslaget §§ 103 flg. vises til væpnet konflikt, omfatter dette også okkupasjon.

For at en handling skal være en krigsforbrytelse, må den skje *i forbindelse med* en væpnet konflikt. Den kan utføres av militære mot medlemmer av fiendens væpnede styrker eller sivile borgere, eller av sivile mot medlemmer av fiendens væpnede styrker eller borgere. Derimot faller handlinger utført mot personer i egne styrker eller mot egen sivilbefolkning (med mindre de hører til motparten i en borgerkrig) utenfor. Handlinger utført av sivile mot andre sivile kan være omfattet såfremt det er en forbindelse med den væpnede konflikten.

Forsettskravet er at gjerningspersonen er klar over de faktiske omstendigheter som gjør at det er tale om en væpnet konflikt, jf. forbrytelselementene, men innebærer ikke et krav om at gjerningspersonen innser at konflikten i rettslig henseende er å anse som en væpnet konflikt.

*Første ledd bokstav a* fastsetter at krigsforbrytelse kan begås i form av drap mot en beskyttet person. Uttrykket beskyttet person er definert i paragrafens tredje ledd. Dette dekker Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav a (i) og bokstav c (i). Det dekker også drap av en stridende som har overgitt seg eller er kampudyktig, jf. Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (vi) og 8 nr. 2 bokstav c (i). Det er ikke noe forbud mot å drepe fiendens soldater i krig, men dette gjelder ikke for soldater som ikke lenger er stridende, enten fordi de har lagt ned våpnene og ikke lenger har midler til å forsvare seg, eller fordi de er såret eller bevisstløse, og derfor ute av stand til å forsvare seg. Det sentrale elementet er om vedkommende ikke lenger representerer noen fare for motstanderen.

*Første ledd bokstav b* fastsetter at krigsforbrytelse kan begås ved å påføre en beskyttet person stor lidelse eller betydelig skade på legeme eller helse, særlig ved tortur eller annen grusom eller umenneskelig behandling. Dette dekker Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav a (ii) og (iii) og 8 nr. 2 bokstav c (i). Etter forbrytelselementene er det et vilkår for å regne en handling som tortur i denne sammenhengen at formålet er å få opplysninger eller en tilståelse, å straffe, krenke eller true eller for å diskriminere offeret. Dette er i samsvar med definisjonen i FNs torturkonvensjon artikkel 1, jf. også straffeloven 1902 § 117 a, men avviker fra definisjonen i forslaget til bestemmelse om forbrytelser mot menneskeheten, se § 102 første ledd bokstav f med motiver. Departementet finner det problematisk å gi samme begrep ulikt meningsinn-

hold innenfor det samme kapitlet i straffeloven. Begrepet tortur i denne sammenhengen bør derfor gis samme mening som i bestemmelsen om forbrytelser mot menneskeheten.

Etter *første ledd bokstav c* straffes det som krigsforbrytelse å gjøre en person til slave. Slaveri som krigsforbrytelse er ikke uttrykkelig regulert i Roma-vedtektene, men vil kunne omfattes forbudet mot grovt å krenke en beskyttet persons verdighet ved ydmykende eller nedverdiggende behandling, jf. artikkel 8 nr. 2 bokstav b (xxi) og nr. 2 bokstav c (ii). I høringsnotatet hadde departementet ikke foreslått en egen bestemmelse om slaveri som krigsforbrytelse. Flere høringsinstanser har imidlertid påpekt at slaveri er ansett som en krigsforbrytelse etter folkerettslig sedvanerett, og departementet har på denne bakgrunn tatt inn en uttrykkelig bestemmelse om dette.

Jugoslaviadomstolens rettergangskammer har i Krnojelac-saken lagt til grunn at den som i forbindelse med en væpnet konflikt gjør en annen til slave kan straffes for krigsforbrytelse (avsnitt 351 flg). Domstolen la videre til grunn at krigsforbrytelsen slaveri har samme innhold som slaveri som forbrytelse mot menneskeheten, og departementet viser derfor til merknadene til § 102 første ledd bokstav c.

*Første ledd bokstav d* innebærer at krigsforbrytelse kan begås ved å utsette en beskyttet person for seksuelt overgrep ved voldtekt, seksuelt slaveri, tvungen prostitusjon, påtvunget svangerskap, tvungen sterilisering eller annen lignende handling, jf. Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (xxii) og nr. 2 bokstav e (vi). Det vises til merknadene til § 102 bokstav g. Overgrepene må være like alvorlige som alvorlige brudd på felles artikkel 3 i Genèvekonvensjonene for å omfattes av bestemmelsen, jf. forbrytelselementene.

*Første ledd bokstav e* fastsetter at krigsforbrytelse kan begås ved å ta en beskyttet person som gissel, jf. Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav a (viii) og bokstav c (iii). Etter forbrytelselementene innebærer det å pågripe, fengsle eller på annen måte ta en person som gissel, og true med å drepe, skade eller fortsette å ha personen i fangenskap med formål å tvinge en stat, organisasjon, eller person til å handle eller unnlate å handle på en bestemt måte.

*Første ledd bokstav f* fastsetter at krigsforbrytelse kan begås ved å utskrive eller verve barn under 18 år til væpnede styrker eller bruke dem aktivt til å delta i fiendtlighetene. Dette er omhandlet i Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (xxvi) og bokstav e (vii), hvor aldersgrensen imid-

lertid er 15 år. Det vises til omtalen i punkt 5.10.8 foran.

Bestemmelsens første alternativ rammer utskriving eller verving av barn under 18 år til væpnede styrker. Etter Roma-vedtektene er det bare utskriving og verving til nasjonale væpnede styrker som rammes. Paragraf 103 første ledd bokstav f vil også ramme utskriving og verving til opprørsgrupper og andre organiserte væpnede grupper, herunder private sikkerhetsstyrker. Utskriving tar sikte på tvungen rekruttering til væpnede styrker, mens verving også omfatter frivillig rekruttering. På samme måte som lagt til grunn etter Roma-vedtektene vil bestemmelsen ikke omfatte rekrutteringskampanjer rettet mot for eksempel elever i den videregående skole i forbindelse med valg av høyere utdanning, og speidergrupper eller institusjoner som drives eller finansieres av forsvaret, men som tilbyr hovedsakelig sivil utdanning eller yrkesopplæring.

Etter bestemmelsens annet alternativ er det en krigsforbrytelse å bruke barn under 18 år aktivt til å delta i fiendtlighetene. Bestemmelsen dekker både direkte deltagelse i kamper, og aktiv deltakelse i aktiviteter knyttet til kamphandlinger, slik som speiding, spionasje, sabotasjehandlinger eller bruk av barn som lokkemiddel, kurerer eller ved kontrollposter. Bruk av barn i støttefunksjoner knyttet direkte til kamphandlinger, slik som frakt av mat eller utstyr til fronten eller andre aktiviteter ved selve fronten, vil også omfattes. Aktiviteter uten noen tilknytning til kamphandlingene vil derimot falle utenfor, som for eksempel matlevering til en luftforsvarsbase eller rengjøring av offisersboliger. Også dette alternativet rammer de tilfeller der barnet frivillig tar del i kamphandlingene eller de nevnte aktivitetene. Bestemmelsen vil videre også kunne komme til anvendelse der slike oppgaver er satt ut til private kontraktører.

*Første ledd bokstav g* fastsetter at krigsforbrytelse kan begås ved å utsette en beskyttet person for et medisinsk eller vitenskapelig eksperiment som ikke skjer i personens interesse, og som innebærer alvorlig fare for personens liv eller helse. Dette dekker Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav a (ii), bokstav b (x) og bokstav e (xi). I motsetning til bokstav b kreves det ikke at den som utsettes for forbrytelsen, faktisk lider en skade. Det er tilstrekkelig at det er alvorlig fare for at det vil skje. Dersom handlingen kan rettfærdiggjøres ut fra hensynet til medisinsk behandling, tannbehandling eller sykehusbehandling eller i annen henseende utføres i hans eller hennes interesse, foreligger det ikke en krigsforbrytelse. Det følger også av forbrytelseselementene at den beskyttede perso-

nen må være i den fiendtlige sides makt. Medisinske eller vitenskapelige eksperimenter på egne soldater er derfor ikke en krigsforbrytelse.

I de tilsvarende bestemmelsene i Roma-vedtektene inkluderes også «fysisk lemlestelse». Lemlestelse må imidlertid anses å være umenneskelig behandling som påfører den lemleste betydelig skade eller stor lidelse, og omfattes derfor av kriminaliseringen i bokstav b. Departementet har derfor ikke funnet det nødvendig med særskilt strafflegging av lemlestelse.

I den tilsvarende tyske bestemmelsen fritas fra straff dersom personen frivillig og utrykkelig gir sitt samtykke. Etter departementets oppfatning bør det ikke tas inn en tilsvarende bestemmelse her. En krigsfange er neppe i en posisjon til å gi informert samtykke om slike eksperimenter. Medisinsk forskning på sivile, for eksempel på okkupert territorium, foretatt på grunnlag av samtykke etter de vanlige regler om medisinsk forskning, vil neppe anses for å ha skjedd *i forbindelse med* væpnet konflikt, og vil derfor uansett falle utenfor bestemmelsens virkeområde.

*Første ledd bokstav h* fastsetter at krigsforbrytelse kan begås ved å deportere eller på en annen måte i strid med folkeretten flytte en beskyttet person fra et område hvor personen lovlig oppholder seg, eller ved å ulovlig sperre inne en beskyttet person. Dette dekker de forbrytelser som er inn tatt i Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav a (vii), og bokstav e (viii), men går på flere punkter videre i å kriminalisere slike handlinger.

En forutsetning for at en deportasjon eller forflytting skal være en krigsforbrytelse, er at dette skjer i strid med folkeretten. Fjerde Genèvekonvensjon artikkel 49 angir når det er tillatt for en okkupasjonsmakt å evakuere en befolkning. Artikkelen 17 i annen tilleggsprotokoll angir når det er tillatt å forflytte sivilbefolkningen i en borgerkrig. Det vises for øvrig til omtalen av § 102 første ledd bokstav d foran.

Etter Roma-vedtektene er ulovlig innesperring eller internering bare omfattet for så vidt gjelder internasjonale konflikter. I og med at ulovlig innesperring bare er omfattet når den utgjør et alvorlig brudd på Genèvekonvensjonene, er det i realiteten også bare sivile som er beskyttet, siden ulovlig internering etter første, andre og tredje Genèvekonvensjon ikke er regnet opp blant de alvorlige bruddene på disse konvensjonene. Bestemmelsen i § 103 første ledd bokstav h går utover Roma-vedtektene på begge disse punktene.

Etter fjerde Genèvekonvensjon er internering av sivile tillatt dersom det av sikkerhetshensyn er absolutt nødvendig, jf. artikkel 42. Personer som er

internert, har rett til å få sin sak prøvd for en domstol eller administrativ instans så snart som mulig, jf. artikkel 43 og 78. Etter samme bestemmelser skal grunnlaget for interneringen prøves med jevne mellomrom, og minst hvert halvår. Brudd på disse bestemmelsene vil medføre at innesperringen er ulovlig.

Bestemmelsen i første ledd bokstav h vil i motsetning til Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav a (vii) også gjelde ulovlig innsperking av krigsfanger. Det finnes imidlertid få regler om dette, og i praksis er derfor utvidelsen sammenliknet med Roma-vedtektene beskjedent.

Bestemmelsen vil ramme den som ikke løslater en beskyttet person når grunnlaget for frihetsberøvelsen er falt bort, jf. første tilleggsprotokoll artikkel 85 nr. 4 bokstav b, som fastsetter at urimelig utsettelse med hjemsendelsen av krigsfanger eller sivilpersoner anses som et alvorlig brudd.

De nevnte reglene i Genèvekonvensjonene og tilleggsprotokollen gjelder direkte bare internering av beskyttede personer i internasjonale konflikter. Departementet ser ingen grunn til at ikke tilsvarende plikter skal gjelde når sivile eller krigsfanger interneres i interne konflikter. I forhold til § 103 første ledd bokstav h vil derfor internering i strid med de nevnte prinsipper utgjøre en krigsforbrytelse også i interne konflikter. Videre vil internasjonale menneskeretter stille en rekke krav når det gjelder lovlige grunnlag for frihetsberøvelsen og prosessuelle garantier. Henvisningen til «folkeretten» i stedet for «internasjonal humanitærrett» er ment å klargjøre at også innsperking i strid med menneskerettene vil kunne utgjøre brudd på bestemmelsen.

Ulovlig innsperking omfatter ikke bare fengsling, men også ulovlig begrensning av bevegelsesfriheten, slik at man bare får oppholde seg på et bestemt område.

Bestemmelsen gjelder ikke fengsling av beskyttede personer på grunnlag av anklage eller dom for straffbare handlinger. Dette reguleres av første ledd bokstav i.

*Første ledd bokstav i* fastsetter at krigsforbrytelse kan begås ved å ilegge eller iverksette en straff mot en beskyttet person uten at personen først har fått en rettfærdig rettergang i samsvar med de kravene som følger av folkeretten. Dette dekker Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav a (vi), og bokstav c (iv).

Forbrytelselementene viser spesielt til de rettssikkerhetsgarantiene som er nevnt i tredje og fjerde Genèvekonvensjon (om hhv. krigsfanger og sivilbefolkningen). Første tilleggsprotokoll artikkel 75 nr. 3 og 4 og annen tilleggsprotokoll artikkel

6 inneholder en oppregning av rettssikkerhetsgarantier i straffesaker i henholdsvis internasjonale og interne væpnede konflikter. Opplistingen i første tilleggsprotokoll er mer omfattende enn i annen tilleggsprotokoll, idet retten til å krysseforhøre vitner, forbudet mot dobbel straffbarhet og retten til få kunngjort dommen offentlig, ikke er nedfelt i annen protokoll. Departementet kan ikke se at det er noen grunn til å gjøre forskjell på internasjonale og interne væpnede konflikter når det gjelder disse rettighetene. I forhold til bestemmelsen i første ledd bokstav i vil dermed brudd på garantiene i Genève-konvensjonene og i første tilleggsprotokoll gjelde tilsvarende i interne væpnede konflikter. Også brudd på andre folkerettslige krav til rettergangen, f.eks. etter EMK artikkel 6, vil gjøre at bokstav i kan få anvendelse.

Departementet bemerker for øvrig at det forutsettes å være tale om straff av et visst alvor for at denne bestemmelsen skal komme til anvendelse. I den tilsvarende tyske bestemmelsen brukes uttrykket «eine erhebliche Strafe, insbesondere die Todesstrafe oder eine Freiheitstrafe».

Departementet presiserer at bestemmelsen også omfatter et forbud mot kollektive avstraffelser, jf. første tilleggsprotokoll artikkel 75 nr. 2 bokstav d og andre tilleggsprotokoll artikkel 4 nr. 2 bokstav b.

*Første ledd bokstav j* fastsetter at krigsforbrytelse kan begås ved å krenke grovt en beskyttet persons verdighet ved ydmykende eller nedverdiggende behandling, jf. Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (xxi) og nr. 2 bokstav c (ii). I forhold til denne forbrytelsen kan den krenkede også være en død person, se fotnote til forbrytelselementene «War crime of outrages upon personal dignity». Samme sted presiseres det at offerets kulturelle bakgrunn skal tas i betraktning ved vurderingen av hva som er ydmykende eller nedverdiggende og hvor krenkende dette er.

*Første ledd bokstav k* fastsetter at det er en krigsforbrytelse å skade en stridende som har overgitt seg eller er kampudyktig. Dette, (sammen med bokstav a) dekker Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (vi), og er basert på første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 85 nr. 3 bokstav e og landkrigsreglementet artikkel 23 bokstav c.

Henvisningen til stridende som har overgitt seg eller er kampudyktig skal forstås som alle situasjoner der en person er «hors de combat».

De nevnte bestemmelsene omfatter også drap. I og med at drap på personer som er beskyttet, hvilket også omfatter stridende som har overgitt seg og er kampudyktige, jf. § 103 tredje ledd, er dekket

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

av denne paragraf bokstav a, er drap ikke tatt med her. Selv om bestemmelsen bare er gjort gjeldende for internasjonale konflikter i Roma-vedtektene, bør den i den norske loven gjelde også i interne konflikter, noe som er i samsvar med internasjonal sedvanerett.

*Annet ledd* regner opp handlinger som utgjør krigsforbrytelser dersom de skjer i en internasjonal væpnet konflikt. Som nevnt foran omfatter dette også okkupasjon. Disse bestemmelsene har ingen motstykker i Roma-vedtektenes bestemmelser om interne væpnede konflikter.

*Etter annet ledd bokstav a* er det en krigsforbrytelse å overføre en del av egen sivilbefolkning til et okkupert område. Dette svarer til første alternativ i Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (viii).

*Etter annet ledd bokstav b* er det en krigsforbrytelse å tvinge en borger i stat som er motpart i konflikten til å delta i stridshandlinger mot egen stat, jf. Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (xv). Offeret behøver ikke være bosatt på okkupert territorium eller krigsfange, det er tilstrekkelig at han eller hun er statsborger av den andre staten.

*Etter annet ledd bokstav c* er det likeledes en krigsforbrytelse å tvinge en beskyttet person til å tjenestegjøre i en fiendtlig makts væpnede styrker, jf. Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav a (v). Som det fremgår overlapper bokstav b og c hverandre delvis. Bokstav b er snevrere enn c når det gjelder handlingene som omfattes, idet den bare omfatter tvang til deltakelse i *stridshandlinger* mot eget land, mens bokstav c gjelder tvang til å delta i væpnede styrker. Men den er videre enn c når det gjelder personkrets, idet den også omfatter personer som ikke er beskyttede personer.

I *tredje ledd* er inntatt en legaldefinisjon av begrepet *beskyttet person*. I *korthet er dette en som ikke er – eventuelt ikke lenger er – stridende*. Definisjonen tar utgangspunkt i Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav c jf. Genèvekonvensjonene felles artikkel 3, som angir den minimumsbeskyttelse som gjelder både i internasjonale og interne væpnede konflikter. (Se også annen tilleggsprotokoll artikkel 4.) Genèvekonvensjonene og første tilleggsprotokoll inneholder mer detaljerte bestemmelser om hvem som er beskyttet i internasjonale konflikter og okkupasjon. Ved tvil om hvorvidt en person er en beskyttet person, skal det ses hen til den nærmere avgrensningen i disse instrumentene. Både disse og regler som følger av folkerettslig sedvanerett, vil utfylle definisjonen, se tredje ledd avslutningsvis.

For å omfattes av definisjonen fordi man har *lagt ned våpnene*, forutsettes det at man heller ikke har andre midler til å forsvare seg med.

Første Genèvekonvensjon gjelder beskyttelse av *sårede og syke*, og annen Genèvekonvensjon gjelder beskyttelse av *skipbrudne*. Begge konvensjonene artikkel 13 definerer nærmere hvilke personer som er omfattet av konvensjonene. Definisjonene utfylles av første tilleggsprotokoll artikkel 8. Konvensjonene inneholder også bestemmelser om beskyttelse av sanitets- og helsepersonell, jf. første Genèvekonvensjon artikkel 24–26, og annen Genèvekonvensjon artikkel 36 og 37.

*Krigsfanger* beskyttes etter den tredje Genèvekonvensjonen. Definisjonen av krigsfangebegrepet finnes i konvensjonens artikkel 4 og i første tilleggsprotokoll artikkel 43–47.

*Sivile* defineres i den fjerde Genèvekonvensjonen artikkel 4 og 13, og i første tilleggsprotokoll artikkel 50.

Genèvekonvensjonene og tilleggsprotokollene fra 1977 inneholder også regler om beskyttelse av andre personer, som medisinsk og religiøst personell. Også disse persongruppene omfattes av definisjonen når de er beskyttet i henhold til Genèvekonvensjonene med protokoller og annen folkerett.

Subjektivt kreves det ikke at gjerningspersonen innser at personen er beskyttet i rettslig henseende. Det er tilstrekkelig at gjerningspersonen kjenner til de faktiske omstendigheter som gjør at personen er beskyttet, jf. forbrytelseselementene.

Strafferammen er angitt i *fjerde ledd*. Departementet finner det riktig å gradere straffen, da ikke alle forhold som omfattes av § 103 er like grove. Det foreslås at den alminnelige øvre strafferamme settes til fengsel i 15 år, men at drap, tortur og torturlignende forhold, slaveri, seksuell vold og gisletaking bør ha en øvre strafferamme på 30 års fengsel, og at det samme bør gjelde ved grov overtredelse av bestemmelsen for øvrig. Ved vurderingen av om overtredelsen er grov, skal det legges vekt på den straffbare handlingens skadepotensial og skadevirkninger, og på om den er begått som ledd i en plan eller målsetting om eller som et ledd i en omfattende utøvelse av slike forbrytelser. Gjerningspersonens rolle i en eventuell plan spiller også inn. Forbrytelsen anses som grovere om vedkommende har hatt en sentral rolle i utforming eller iverksettingen av planen enn om han eller hun ikke har hatt slik innflytelse. Normalt vil det virke skjerpene i forhold til vanlig straffenivå at det dreier seg om en krigsforbrytelse. Overfor enkelte lovbrutere, for eksempel meget unge soldater, kan det imidlertid også tenkes at det må tas i betraktning i formildende retning at handlingen er skjedd i krig hvor de normale sperrer for å skade andre er



mindre, og hvor lovbryteren kan ha vært utsatt for sterk propaganda.

Eventuelle minstestraffer følger av bestemmelsen i § 110.

#### Til § 104

Det vises til punkt 5.10 foran og til omtalen av Roma-vedtektene artikkel 8 i St.prp. nr. 24 (1999–2000) side 29–32 og 57–61.

Paragrafen gjelder forbrytelser som retter seg mot eiendom og sivile rettigheter, og som, når de er begått i forbindelse med en væpnet konflikt, bedømmes som krigsforbrytelser. Når det gjelder kravet om tilknytning til væpnet konflikt, vises det til merknadene til § 103.

*Første ledd bokstav a* fastsetter straff for den som i forbindelse med en væpnet konflikt gjør seg skyldig i plyndring, jf. Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 *bokstav b* (xvi) og 8 nr. 2 *bokstav e* (v). Etter forbrytelseselementene må tre vilkår være oppfylt for at det skal foreligge plyndring: Gjerningspersonen har tilegnet seg en bestemt eiendom, gjerningspersonen hadde til forsett å frata eieren eiendommen og å tilegne seg den til privat eller personlig bruk, og tilegnelsen fant sted uten eierens samtykke. I fotnote 47 i forbrytelsesbestemmelsene uttales at uttrykket «privat eller personlig bruk» medfører at tilegnelse av eiendom som er berettiget av militær nødvendighet, ikke kan regnes som plyndring.

I høringsnotatet foreslo departementet å presisere at plyndringen måtte være «av en by eller et sted», for å klargjøre at det foreligger et visst krav til omfang. Ordlyden i forslaget i høringsnotatet er i samsvar med Roma-vedtektene. Under høringen har imidlertid flere høringsinstanser pekt på at det etter sedvaneretten ikke er noe krav om at plyndringen må ha vært av en by eller et sted. Departementet slutter seg til dette, og har derfor fjernet dette fra ordlyden. Kravet til omfang ligger likevel implisitt i begrepet «plyndrer». Plyndring er noe mer enn enkeltstående tilegnelse av en annens eiendom. Den enkelte gjerningsperson kan imidlertid gjøre seg skyldig i plyndring selv om vedkommende ikke egenhendig har borttatt mer enn noen få gjenstander. Men for at vedkommende skal kunne dømmes for plyndring i motsetning til for eksempel tyveri, er det et krav at handlingen er begått som del av en serie tilsvarende handlinger som kan karakteriseres som plyndring.

Etter *første ledd bokstav b* er det en krigsforbrytelse i stor målestokk å ødelegge, konfiskere eller beslaglegge eiendom, når dette ikke er absolutt nødvendig av hensyn til krigføringen. Bestemmel-

sen dekker Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav a (iv), bokstav b (xiii) og bokstav e (xii).

Ødeleggelse omfatter skadeforvoldelse av ulike slag, men også for eksempel ildspåsettelse, neddriving eller sabotasje. Konfiskering og beslaglegging omfatter alle former for frarøving av eiendomsrett eller disposisjonsrett til eiendom, herunder rent tyveri.

Kravet om at ødeleggelsen, konfiskeringen eller beslagleggingen skal ha skjedd i stort omfang, innebærer at enkelthendelser eller begrensede hendelser faller utenfor begrepet krigsforbrytelse. Slike handlinger må eventuelt straffes etter straffelovens regler, typisk som skadeverk, tyveri eller underslag.

Vurderingen av hva som skal til for å anse at ødeleggelsen, konfiskeringen eller beslagleggingen har vært *strengt nødvendig av hensyn til krigføringen*, må skje konkret. Det understrekes at ikke enhver militær fordel er tilstrekkelig. Tiltaket må være strengt nødvendig.

I høringsnotatet var bestemmelsen begrenset til å gjelde ødelegging mv. av *fiendtlig* eiendom. Under høringen påpekte imidlertid flere av høringsinstansene at Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav a (iv) også gjelder annen sivil eiendom. Departementet har derfor tatt ut dette vilkåret.

Enkelte høringsinstanser har anført at bestemmelsen hører hjemme i § 103 om krigsforbrytelse mot person. Departementet er enig i at bestemmelsen har elementer som gjør at den naturlig kunne vært plassert i § 103. Systematikken som er valgt samsvarer imidlertid med den som er lagt til grunn både i den tyske loven og utkastet til svenske straffebestemmelser, og av flere teoretikere. Departementet velger derfor å la bestemmelsen forbli i § 104 om krigsforbrytelse mot eiendom og sivile rettigheter.

*Første ledd bokstav c* fastsetter at krigsforbrytelse kan begås ved å erklære motpartens borgeres sivile rettigheter, eller deres mulighet for å få sine sivile rettigheter prøvd for domstolene, opphevet eller midlertidig satt ut av kraft. Dette dekker Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (xiv), som er basert på landkrigsreglementet artikkel 23 h. Etter sistnevnte bestemmelse er det forbudt «å erklære motpartens undersåtters rettigheter og saksanlegg opphevet, midlertidig satt ut av kraft eller utelukket fra å gjøres gjeldende ved domstolene».

Oversettelsen i St.prp. nr. 24 (1999–2000) av Roma-vedtektene på dette punkt lyder:

«å erklære motpartens borgeres rettigheter og rettshandlinger opphevet, midlertidig satt ut av

kraft eller utelukket fra å gjøres gjeldende ved domstolene.» Den engelske og franske teksten bruker uttrykket «actions» der oversettelsen bruker rettshandlinger. I oversettelsen av landkriksreglementet er «saksanlegg» brukt. Dette, eller «prosesshandlinger» ville etter departementets syn være mer informativt enn «rettshandlinger». Departementet har imidlertid valgt å skrive om bestemmelsen, delvis etter mønster av forslaget i SOU 2002: 98. Noen realitetsforskjell fra Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (xiv) er ikke tilsett. Bestemmelsen skal sikre at en okkupasjonsmakt eller en opprørsstyrke ikke kan nekte befolkningen i området adgang til domstolene, og plikter å opprettholde et fungerende rettssystem på territoriet under deres kontroll.

Bestemmelsen i Roma-vedtektene gjelder bare i internasjonale konflikter, og i høringsnotatet foreslo departementet en tilsvarende avgrensning for den norske bestemmelsen. Flere av høringsinstansene har imidlertid anført at forbrytelsen også kan begås i interne konflikter, og at den ikke vil være mindre straffverdig i disse tilfellene. Departementet slutter seg til dette, og foreslår derfor at bestemmelsen skal gjelde både i internasjonale og interne konflikter. Departementet vil i den forbindelse påpeke at man her beveger seg et stykke utenfor hva som anses som krigsforbrytelser etter folkerettslig sedvane. Dette er imidlertid et område der folkeretten er i utvikling, og utvidelsen er i tråd med departementets generelle utgangspunkt om at skillet mellom internasjonale og interne konflikter skal fjernes unntatt i de tilfellene der forbrytelsen etter sin art bare har relevans for internasjonale konflikter.

Når bestemmelsen utvides til også å gjelde interne konflikter, kan det hevdes at ordet «borgere» er misvisende. Departementet presiserer derfor at begrepet ikke skal tolkes som en referanse til nasjonalitet, men at det i interne konflikter også kan dreie seg om for eksempel en bestemt etnisk eller religiøs gruppe.

Det er ikke klart om begrepet «rettigheter» i Roma-vedtektene er begrenset til sivile rettigheter i den betydningen det for eksempel har i EMK artikkel 6, eller om det også omfatter rettigheter generelt, for eksempel også rettigheter som følger av Grunnloven (se Michael Cottier i Otto Triffterer (ed.): *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, side 234). Siden formålet med bestemmelsen er å sikre at et fungerende rettssystem opprettholdes på et okkupert territorium, legger departementet til grunn at det er tale om rettigheter som kan håndheves gjennom

sivile søksmål. Inngrep i for eksempel straffeprosessuelle rettigheter dekkes av § 103 første ledd bokstav i. Skulle Den internasjonale straffedomstolen velge en videre fortolkning, bør det vurderes å endre loven tilsvarende.

Strafferammen fremgår av *annet ledd*. Departementet har vært i tvil om hva som bør være strafferammen i denne straffebestemmelsen. Det er ikke her tale om integritetskrenkelser av den typen som omfattes av § 103. På den annen side kan for eksempel omfattende ødeleggelse av hus og hjem ramme ofrene og samfunnet meget hardt. I den tilsvarende tyske bestemmelsen er maksimumsstraffen satt til 10 års fengsel. I høringsnotatet foreslo departementet at det settes en maksimumsstraff for overtredelse av dette straffebudet på fengsel inntil 10 år. Enkelte høringsinstanser har gitt uttrykk for at dette i noen tilfeller vil være for lavt. *Kripos* viser til at straffeloven 1902 § 148 har en strafferamme på 21 år, og at grovt skadeverk i straffeloven 1902 § 292 har en strafferamme på 6 år. *Kripos* anfører at krigsforbrytelser mot eiendom kan medføre store konsekvenser for en hel befolkning over lang tid, for eksempel dersom en hel by av en viss størrelse blir ødelagt eller rasert.

Departementet fastholder at 10 år bør være strafferammen for alminnelig overtredelse av bestemmelsen i § 104, men foreslår å innføre et skille mellom alminnelig og grov overtredelse på samme måte som for de andre kategoriene av krigsforbrytelser. Strafferammen for grov krigsforbrytelse mot eiendom og sivile rettigheter foreslås satt til 30 år. Eventuelle minstestrafte følger av bestemmelsen i § 110.

#### *Til § 105*

Det vises til punkt 5.10 foran og til omtalen av Roma-vedtektene artikkel 8 i St.prp. nr. 24 (1999–2000) side 29–32 og 57–61. I paragrafen oppregnes forbrytelser som retter seg mot humanitære innsatser eller kjennemerker, og som bedømmes som krigsforbrytelser, når de er begått i forbindelse med en væpnet konflikt. Når det gjelder kravet om tilknytning til væpnet konflikt, vises det til merknadene til § 103. Mer generelle bestemmelser om misbruk av internasjonalt kjennetegn finnes i forslaget til § 166.

*Første ledd bokstav a* gjelder angrep mot personell, anlegg, materiell, enheter eller kjøretøy som er involvert i humanitært hjelpearbeid eller i fredsbevarende operasjoner i samsvar med FN-pakten. Bestemmelsen dekker Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (iii) og 8 nr. 2 bokstav e (iii).

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Som humanitært hjelpearbeid regnes etter Genèvekonvensjonenes første tilleggsprotokoll artikkel 69 og 70 blant annet forsyninger av mat, legemidler, klær, sengetøy, husly og andre nødvendighetsartikler som er påkrevd for at sivilbefolkningen kan overleve. Beskyttelsen etter første ledd bokstav a omfatter ikke hjelpearbeid som utføres av Røde Kors og andre organisasjoner beskyttet etter første ledd bokstav b.

For forståelsen av hva som anses som en fredsbevarende operasjon, kan veiledning finnes i artikkel 1 og 2 i FN-konvensjonen 1994 om sikkerheten til FN-personell og tilknyttet personell. Ifølge artikkel 1 bokstav c må en slik operasjon for å falle inn under konvensjonen, være besluttet av FN i samsvar med FN-pakten, og utføres under FNs kontroll. Videre følger det av artikkel 2 nr. 2 at operasjoner under FN-pakten kapittel VII ikke omfattes når FN-personell deltar i strid mot organiserte væpnede styrker. I fredsbevarende operasjoner har de militære styrkene bare rett til å anvende våpen i selvforsvar.

Med *angrep* menes det samme som i artikkel 49 i første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene, det vil si enhver voldshandling mot motstanderen, enten handlingen er offensiv eller defensiv. Beskyttelsen mot slike angrep består etter lovforslaget så lenge personellet eller eiendelene har krav på den beskyttelse som gis sivile personer eller eiendom etter folkeretten, dvs. folkerettens alminnelige regler om væpnede konflikter, eller etter en overenskomst som er bindende for Norge, dvs. som Norge har ratifisert eller tiltrådt. Personer som deltar i humanitært hjelpearbeid eller fredsbevarende operasjoner, og eiendom som brukes i de samme, er beskyttet så lenge de ikke deltar eller anvendes direkte i fiendtligheter eller gir et effektivt bidrag til militære aksjoner på noen side i konflikten, jf. første tilleggsprotokoll artikkel 13, 51, og 52 samt Genèvekonvensjon I artikkel 21, Genèvekonvensjon II artikkel 34 og Genèvekonvensjon IV artikkel 19.

*Første ledd bokstav b* fastsetter at det er en krigsforbrytelse å rette angrep mot personell, bygninger, materiell, sanitetsenheter eller transportere som har rett til å benytte særskilt beskyttede kjennemerker eller en annen identifikasjonsmetode som viser at de er beskyttet. Dette dekker Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (xxiv) og 8 nr. 2 bokstav e (ii), men innebærer en utvidelse ved at Roma-vedtektene bare dekker angrep på personell mv. som faktisk *bærer* de nevnte kjennetegnene. De særskilt beskyttede kjennemerkene etter Genèvekonvensjonene og tilleggsprotokollene er det røde korset, rød halvmåne og rød løve og sol på

hvit bunn. Norge har også ratifisert tilleggsprotokoll III til Genèvekonvensjonene 2005, som trådte i kraft 15. januar 2007. Protokollen introduserer et fjerde kjennemerke, den røde krystall.

Eksempler på andre identifikasjonsmetoder som viser at enhetene er beskyttet er blålys for ambulanser, andre lyssignal, radiosignal og elektronisk identifikasjon, jf. første tilleggsprotokoll vedlegg 1 artikkel 6 til 8.

I motsetning til etter Roma-vedtektene er det ikke et vilkår at enhetene faktisk bærer et kjennemerke, men at de har en rett til å benytte det. Det sentrale i bestemmelsen er således at det rettes et angrep mot beskyttede personer eller objekter og at angriperen var klar over at enhetene hadde krav på slik særskilt beskyttelse.

Bestemmelsen har sin bakgrunn i et stort antall bestemmelser i de ulike Genèvekonvensjonene og første tilleggsprotokoll til dem. Beskyttelsen forutsetter at kjennemerket anvendes i samsvar med folkeretten, og bestemmelsen kommer ikke til anvendelse dersom den person eller eiendom som bærer kjennetegnet ikke har rett til å bære dette eller begår handlinger som er skadelige for fienden (se for eksempel første tilleggsprotokoll artikkel 13). Med «angrep» menes det samme som i bokstav a.

Etter *første ledd bokstav c* er det en krigsforbrytelse å misbruke parlamentærflagg (hvitt flagg), fiendens eller FNs flagg, militære kjennetegn eller uniformer eller de særskilt beskyttede kjennemerker som er nevnt i bokstav b, med den følge at noen dør eller påføres betydelig skade. Dette dekker Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (vii). Regler om våpenhvileflagg ble vedtatt i Haag-konvensjonene 1907, men bestemmelsen i bokstav c har sitt utspring i første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 38 og 39.

Misbruk av de kjennetegn og gjenstander som er beskyttet etter bestemmelsen, kan skje på ulike måter. Slikt misbruk kan for eksempel være å gi inntrykk av at man ønsker å forhandle gjennom bruk av parlamentærflagg (se første tilleggsprotokoll artikkel 37), å angripe fienden iført dennes uniform (artikkel 39) eller å åpne ild mot fienden fra et kjøretøy eller en bygning som bærer det røde korset eller et annet beskyttet kjennemerke (artikkel 38).

For at misbruket av slike flagg eller lignende skal være straffbart som krigsforbrytelse, er det et vilkår at misbruket fører til at noen dør eller påføres betydelig skade. Når det gjelder hva som anses som «betydelig skade», vises til bestemmelsen i straffeloven 2005 § 11.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Etter forbrytelselementene er det et vilkår at gjerningspersonen visste at atferden kunne resultere i død eller alvorlig personskade, det vil si et krav om bevisst uaktksomhet.

Også når det gjelder dette straffebudet, kan skadevirkningene variere meget. Departementet vil derfor foreslå at strafferammen, jf. *annet ledd*, settes til fengsel inntil 10 år, men inntil 30 år hvis forbrytelsen er grov. Dersom gjerningspersonen holdt det for sikkert eller overveiende sannsynlig at handlingen ville føre til at noen mistet livet, og det faktisk skjedde, vil straffbarhetsvilkåret i § 103 første ledd bokstav a være oppfylt hvis offeret er en beskyttet person. Da vil maksimumsstraffen under enhver omstendighet gjelde. Også der offeret ikke er en beskyttet person (for eksempel en stridende i tilfeller som nevnt i bokstav c), bør tilfellet anses som grovt der det er tale om et forsettlig drap. Ellers gjelder de momentene som er omtalt i § 103 siste ledd ved bedømmelsen av når forbrytelsen skal anses som grov. Eventuelle minstestraffer følger av bestemmelsen i § 110.

#### Til § 106

Det vises til punkt 5.10 og til omtalen av Roma-vedtektene artikkel 8 i St.prp. nr. 24 (1999–2000) side 29–33 og 57–61.

Bestemmelsen angir forbudte stridsmetoder som det vil være en krigsforbrytelse å anvende i en væpnet konflikt. Bestemmelsen skiller ikke mellom internasjonale og ikke-internasjonale væpnede konflikter. Når det gjelder kravet om tilknytning til væpnet konflikt, vises det til merknadene til § 103.

Regler om hvordan krig skal føres og forbudte stridsmetoder finnes først og fremst i Haag-konvensjonene 1907, men også i en rekke andre konvensjoner.

Etter *første ledd bokstav a* er det en krigsforbrytelse å rette et angrep mot sivilbefolkningen som sådan eller mot sivile enkeltpersoner. Dette dekker Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (i) og 8 nr. 2 bokstav e (i), og svarer til artikkel 85 nr. 3 bokstav a jf. artikkel 51 nr. 2 i første, og artikkel 13 nr. 2 i annen tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene. Når det gjelder hva som anses som sivilbefolkning og hvem som anses som sivile, vises det til merknadene til § 103. Beskyttelsen av sivile enkeltpersoner består så lenge de ikke deltar direkte i kamphandlinger. Med angrep menes enhver voldshandling, enten den er offensiv eller defensiv, jf. første tilleggsprotokoll artikkel 49. Det er ikke et vilkår for straffbarhet etter første ledd bokstav a at noen er drept eller skadet som følge av angrepet.

Et slikt krav fremgår av første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 85 nr. 3 bokstav a, men ble bevisst utelatt fra Roma-vedtektene.

*Første ledd bokstav b* fastslår at det er en krigsforbrytelse å benytte utsulting av sivile som stridsmetode, ved å frata, unndra eller nekte dem tilgang til mat eller andre gjenstander som er uunnværlige for at de skal overleve, eller ved å forhindre hjelpeforsyninger å komme fram. Dette dekker Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (xxv). Utsulting av sivilbefolkningen som stridsmetode er også forbudt etter artikkel 54 nr. 1 i første og artikkel 14 i annen tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene. Se også fjerde Genèvekonvensjon artikkel 55 og første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 69 om plikten til å sørge for at sivilbefolkningen har det nødvendigste.

Eksempler på gjenstander som er uunnværlige for at sivilbefolkningen skal kunne overleve, er ifølge artikkel 54 nr. 2 i første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene matvarer, jordbruksområder for produksjon av matvarer, avlinger, buskap, drikkevannsinstallasjoner og -forsyninger og overrisslingsanlegg. Listen er ikke uttømmende.

Bestemmelser om beskyttelse av hjelpeaksjoner er å finne i fjerde Genèvekonvensjon artikkel 23, 59–62, 108–109 og 142 og i første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 70–71. For at de skal nyte beskyttelse etter bestemmelsen, må hjelpeaksjonene være «av humanitær og upartisk karakter og utført uten ugunstig forskjellsbehandling av noen art», jf. første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 70 nr. 1.

Etter *første ledd bokstav c* er det en krigsforbrytelse å iverksette et angrep med kunnskap om at et slikt angrep vil forårsake tap av sivile liv, skade på sivile personer eller gjenstander eller skade på miljøet, dersom skadene er for omfattende i forhold til den forventede konkrete og umiddelbare samlede militære fordel. Dette dekker Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (iv), som blant annet bygger på artikkel 85 nr. 3 bokstav b i første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene.

Et grunnleggende prinsipp i væpnede konflikter er at de stridende parter skal skille mellom sivilbefolkning og stridende, og mellom sivile gjenstander og militære mål, og bare skal rette angrep mot militære mål, jf. artikkel 48 i første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene. Når det gjelder gjenstander, er militære mål begrenset til de gjenstander som ut fra sin art, plassering, formål eller bruk gir et effektivt bidrag til militære aksjoner, og som det vil innebære en avgjort militær fordel å foreta en total eller delvis ødeleggelse, erobring eller nøytralisering av, jf. artikkel 52 nr. 2 i første til-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

leggsprotokoll til Genèvekonvensjonene. Angrep på militære mål er med andre ord i utgangspunktet tillatt. Et slikt angrep kan imidlertid ikke skje vilkårlig og uavhengig av i hvilken grad sivile mål også vil rammes.

Når det gjelder hva som omfattes av *naturmiljøet*, uttalte FNs folkerettskommisjon (ILC) i sin rapport til Generalforsamlingen i 1991 at naturmiljøet omfatter havene, atmosfæren, klimaet, skogene og andre vekster, fauna, flora og andre biologiske elementer. Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (iv) viser til «omfattende, langvarig og alvorlig» skade på miljøet. Bestemmelsen er således en kombinasjon av det absolutte forbudet i første tilleggsprotokoll artikkel 35 nr. 3 jf. artikkel 55 mot å bruke krigføringsmetoder eller -virkemidler som er tilsiktet eller må forventes å forårsake omfattende, langvarig og alvorlig skade på naturmiljøet og det relative forbudet etter sedvaneretten som setter skaden opp mot den militære fordel.

Roma-vedtektene har blitt kritisert som et tilbakeskritt på dette punktet. Departementet har vurdert om man i de norske straffebestemmelsene bør innføre en bestemmelse som svarer til første tilleggsprotokoll artikkel 35 nr. 3 og 55. Imidlertid synes det tvilsomt om brudd på dette forbudet kan sies å utgjøre en krigsforbrytelse. Departementet har ikke funnet at noe absolutt forbud av denne typen er tatt inn verken i vedtektene til de internasjonale eller internasjonaliserte domstolene, eller i noen av de nasjonale lovgivningene departementet er kjent med. Departementet har i stedet valgt å fjerne henvisningen til «omfattende, langvarig og alvorlig» skade i bestemmelsen, slik at enhver skade på naturmiljøet i prinsippet må veies opp mot den militære fordel. I de tilfellene det forårsakes omfattende, langvarig og alvorlig skade, og særlig hvis skaden truer befolkningens helse eller muligheter til å overleve, slik det er et krav etter første tilleggsprotokoll artikkel 55, antar departementet at det er lite aktuelt at handlingen likevel kan være lovlig etter en forholdsmessighetsvurdering.

Kunnskapskravet er oppfylt når gjerningspersonen har utvist forsett som definert i straffeloven 2005 § 22 bokstav b.

Det er et vilkår for straffbarhet at tapene av liv eller skadene på personer, gjenstander eller miljøet, er for omfattende i forhold til den forventede konkrete og umiddelbare samlede militære fordel. Det er således bare der det er skjedd *uforholdsmessige* skader på sivile liv og verdier at angrepet er straffbart.

I fotnote 36 i forbrytelselementene gis det uttrykk for at bestemmelsens henvisning til militær nødvendighet ikke må oppfattes som å rettfer-

diggjøre krenkelse av folkerettens regler i væpnede konflikter. Fotnoten lyder i norsk oversettelse:

«Uttrykket «konkret og umiddelbar samlet militær fordel» viser til en militær fordel som gjerningspersonen kan forutse på det aktuelle tidspunkt. En slik fordel kan, men behøver ikke være tidsmessig eller geografisk forbundet med målet for angrepet. Det forhold at denne forbrytelsen åpner for muligheten av at tilfeldig skade samt indirekte og avledet skade («collateral damage») kan være lovlig, rettferdiggjør ikke på noen måte eventuelle brudd på de regler som kommer til anvendelse i væpnede konflikter. Den vedrører ikke begrunnelse for å gå til krig eller andre regler om rett til maktanvendelse. Den gjenspeiler proporsjonalitetskravet, som får anvendelse når det skal fastsettes om en militær aktivitet igangsatt i sammenheng med en væpnet konflikt er lovlig» (jf. fotnote 36 til artikkel 8 nr. 2 bokstav b (iv)).

Under høringen foreslo *Norges Røde Kors* at det skulle tas inn en egen bestemmelse om angrep mot anlegg eller installasjoner som inneholder farlige krefter, med kunnskap om at angrepet vil forårsake for omfattende tap av menneskeliv, skade på sivile eller skade på sivile gjenstander. Denne forbrytelsen er omtalt som et alvorlig brudd i første tilleggsprotokoll artikkel 85 nr. 3 bokstav c. Denne bestemmelsen viser imidlertid til artikkel 57 nr. 2 bokstav a (iii), som fastsetter at skaden skal veies opp mot den konkrete og umiddelbare militære fordel. Forbrytelsen er dermed dekket av departementets forslag.

*Første ledd bokstav d* fastslår prinsippet om at det er forbudt å bruke levende skjold, og gjør det til en krigsforbrytelse å anvende en beskyttet persons tilstedeværelse for å oppnå at visse steder, områder eller væpnede styrker ikke kan gjøres til gjenstand for militære operasjoner. Dette dekker Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (xxiii). Forbudet mot å bruke levende skjold følger blant annet av fjerde Genèvekonvensjon artikkel 28 og artikkel 51 nr. 7 i første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene.

Når det gjelder hvem som anses som beskyttede personer, vises det til § 103 tredje ledd og merknadene til denne bestemmelsen.

Det er ikke et vilkår for straffbarhet at den beskyttede personen blir drept eller skadet som følge av utnyttelsen som levende skjold.

Straffbarhet etter denne bestemmelsen kan ramme både den som flytter beskyttede personer til et sted for å unngå at det blir angrepet, og den som utnytter steder der beskyttede personer befinner seg for å gjemme eller beskytte militære

mål. Som eksempel kan nevnes den som utplasserer soldater eller militære kjøretøy blant sivilbefolkningen i et område, eller som transporterer soldater i flyktningkonvoier. Det faktum at en part utnytter sivilbefolkningen eller andre beskyttede personer som menneskelige skjold, gir ikke motparten noen rett til å angripe på en ellers folkerettsstridig måte.

Etter *første ledd bokstav e* er det en krigsforbrytelse å rette et angrep mot byer, steder, bosettinger eller bygninger som ikke forsvares og som ikke utgjør militære mål eller mot demilitariserte soner. Dette dekker Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (v), og følger også av Landkriksreglementet artikkel 25 og første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 59.

Når det gjelder hva som anses som et angrep, vises det til merknadene til § 105 første ledd bokstav a.

At en by, sted, bosetting eller bygning ikke forsvares, innebærer at den står åpen for okkupasjon uten motstand og fritt kan besettes, jf. forbrytelses-elementene. Når det videre gjelder hva som ligger i vilkåret at stedet ikke forsvares, kan artikkel 59 nr. 2 i første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene gi en viss veiledning. Etter denne bestemmelsen kan en part i konflikten erklære som ikke-forsvart område ethvert bebodd strøk nær eller i en sone som ligger åpen for motpartens okkupasjon, og der væpnede styrker er i kontakt, forutsatt at visse vilkår er oppfylt. For det første kreves det at alle stridende, samt mobile våpen og mobilt militærutstyr er blitt evakuert, og at faste militære anlegg eller forlegninger ikke brukes i fiendtlig øyemed. Videre er det en forutsetning at ingen fiendtlig handling begås av myndighetene eller befolkningen, og at det ikke forekommer noen virksomhet til støtte for militære operasjoner. Kravet til at området må ligge åpent for okkupasjon og være et sted der væpnede styrker er i kontakt, innebærer at bestemmelsen ikke gjelder for steder som befinner seg bak fiendelinjene. Slike steder kan imidlertid være beskyttet av andre bestemmelser, blant annet paragrafens første ledd bokstav f eller § 105 første ledd.

Det er et vilkår for straffbarhet etter bokstav e at området som angripes, ikke utgjør et militært mål, jf. definisjonen i artikkel 52 nr. 2 i første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene.

Bestemmelsen rammer også angrep mot demilitariserte soner. Å rette angrep mot demilitariserte soner er ikke en krigsforbrytelse under Roma-vedtektene, men er regnet som et grovt brudd etter første tilleggsprotokoll artikkel 85 nr. 3 bokstav d. Dette alternativet var ikke del av depar-

tementets utkast i høringsnotatet, men er tatt med etter forslag fra Norges Røde Kors.

Med demilitarisert sone forstås som regel et område som partene i konflikten er blitt enige om at ikke kan okkuperes eller brukes til militære formål av noen av partene. Slike soner kan etableres både i fredstid og under en væpnet konflikt. Beskyttelsen av området opphører dersom en av partene gjør seg skyldig i et alvorlig brudd på avtalen om opprettelsen av sonen.

*Første ledd bokstav f* gjør det til en krigsforbrytelse å rette et angrep mot bygninger som er viet til religion, utdanning, kunst, vitenskap eller velgjørende formål, historiske minnesmerker, kulturminner, sykehus og samlingssteder for syke og sårede eller mot annen sivil eiendom som ikke utgjør militære mål. Dette dekker Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (ii) og (ix) og bokstav e (iv). Bestemmelsene bygger på Landkriksreglementet artikkel 27 og 56, Genèvekonvensjonene og artikkel 12 og 85 nr. 4 bokstav d i konvensjonenes første tilleggsprotokoll. I motsetning til de bygninger mv. som er beskyttet av bokstav e, er det ikke her et vilkår at bygningene mv. ikke forsvares.

Roma-vedtektene nevner ikke kulturminner, men disse er beskyttet etter konvensjonen 14. mai 1954 om beskyttelse av kulturverdier. Norge ratifiserte konvensjonen i 1961. Etter konvensjonen artikkel 1 er kulturminner fast eller rørlig eiendom av stor betydning for ethvert folks kulturarv, museer og lignende og sentra hvor det oppbevares et anseelig antall slike kulturgjenstander. Konvensjonen fastsetter i artikkel 28 plikt til å treffe alle nødvendige tiltak for å strafforfølge overtredelser av konvensjonen. Til konvensjonen knytter det seg en annen tilleggsprotokoll 1999, som Norge ennå ikke har ratifisert, der artikkel 15 konkretiserer denne plikten for så vidt gjelder kulturgjenstander under utvidet beskyttelse, jf. protokollen artikkel 10 og 11. Protokollen forutsetter at hver konvensjonsstat utarbeider en liste over kulturminner underlagt slik utvidet beskyttelse.

Etter landkriksreglementet artikkel 27 plikter de beleirede å merke slike bygninger og samlingssteder som er omfattet av beskyttelsen. Etter Roma-vedtektene og loven her er ikke straffbarheten avhengig av at gjenstanden er merket eller listeført. Merking eller listeføring kan imidlertid ha betydning ved vurderingen av om gjerningspersonen har utvist forsett.

Videre innebærer bestemmelsen i samsvar med Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (ii) at også angrep mot annen sivil eiendom som ikke utgjør militære mål, er straffbart som krigsforbry-

telse, se også artikkel 52 i første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene.

For alle typene av beskyttet eiendom er det et vilkår for straffbarhet at eiendommen ikke utgjør et militært mål. Når det gjelder hva som anses som militære mål, vises til merknaden til første ledd bokstav e. Hva som anses som angrep, går frem av merknadene til § 105 første ledd bokstav a. Det er ikke et vilkår at den sivile eiendommen har blitt påført skader som følge av angrepet. Angrepet er straffbart i seg selv.

*Første ledd bokstav g* fastslår at det er en krigsforbrytelse å forlede noen til å tro at de har rett til beskyttelse eller plikt til å gi beskyttelse etter folkeretten og i den hensikt å svikte denne tilliten, drepe eller såre noen som tilhører motparten. Dette dekker Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (xi) og 8 nr. 2 bokstav e (ix), og bygger på landkriksreglementet artikkel 23 og første tilleggsprotokoll artikkel 37.

Roma-vedtektene og landkriksreglementet artikkel 23 bruker uttrykket *forræderi* («*treacherously/trahison*»), mens første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 37 bruker uttrykket *svik* («*perfidy*»). Det kan ikke sees at dette innebærer noen realitetsforskjell, og departementet foretrekker uttrykket *svik*. I høringsnotatet var bestemmelsen i tråd med Roma-vedtektene utformet som et forbud mot å drepe eller såre noen ved *svik*. Etter forslag fra høringsinstansene er gjerningsbeskrivelsen omformet for bedre å gi uttrykk for den straffbare handling. Endringen er kun av redaksjonell art.

Første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 37 nr. 1 og forbrytelseselementene definerer den straffbare svikaktige opptreden som handlinger som søker å vinne en motstanders tillit ved å lede motstanderen til å tro at han eller hun har rett til beskyttelse eller plikt til å gi beskyttelse i henhold til internasjonal humanitærrett, med den hensikt å svikte denne tilliten eller troen.

Med utgangspunkt i artikkel 37 nr. 2 i første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene kan det gis en del eksempler på handlinger som vil utgjøre straffbar svikaktig opptreden, forutsatt at de fører til at noen som tilhører motstanderens væpnede styrker blir drept eller skadet.

For det første kan det være svikaktig opptreden å late som om man har status som sivil eller ikke-krigførende. Skillet mellom sivile og stridende er grunnleggende i internasjonal humanitærrett, og angrep på sivile er forbudt, jf. § 106 første ledd bokstav a. Følgelig vil det kunne være svikaktig opptreden å late som om man er beskyttet i egenskap av sivil, for deretter å utnytte dette til å drepe eller

skade motstanderen. I enkelte typer konflikter vil det imidlertid være vanskelig for en stridende å skille seg klart fra sivilbefolkningen, for eksempel vil dette ofte være tilfellet for medlemmer av geriljastyrker. Det følger av første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 44 nr. 3 at dersom slike stridende bærer sine våpen åpent under militære trefninger og i den tid de er synlige for motparten i forbindelse med en militær gruppering forut for angrep de skal delta i, kan de ikke straffes for svikaktig opptreden.

Videre vil det kunne være svikaktig opptreden å late som om man er stridsudyktig på grunn av skader eller sykdom. En person som er bevisstløs eller som på annen måte er stridsudyktig på grunn av skader eller sykdom og derfor ute av stand til å forsvare seg, regnes som en person *hors de combat*, og kan ikke gjøres til gjenstand for et angrep, jf. § 103 første ledd bokstav k. Som motstykke til at personer *hors de combat* nyter beskyttelse etter humanitærretten, vil det å late som om man er ute av stand til å forsvare seg for deretter å utnytte en motstanders tillit til dette til å drepe eller skade vedkommende, være svikaktig opptreden og straffbart som krigsforbrytelse. Det vil også være svikaktig opptreden å late som om man er i en nødsituasjon, særlig ved å sende internasjonalt godkjente og beskyttede nødsignaler (slik som SOS og MAY-DAY), som gir dem som oppfanger signalene en plikt til å komme til unnsetning, dersom hensikten er å utnytte fiendens tillit til å angripe dem.

Å late som om man har krav på beskyttelse ved bruk av våpenhvileflagg, eller ved hjelp av tegn, emblemer eller uniformer tilhørende FN, nøytrale stater eller andre stater som ikke er part i konflikten, eller de beskyttede kjennetegn etter Genèvekonvensjonene, vil også kunne være svikaktig opptreden. Misbruk av slike kjennetegn er også straffbart etter § 105 første ledd bokstav c dersom det leder til dødsfall eller betydelig skade. Også bruk av beskyttede kjennemerker for kulturell eiendom for å late som om man har beskyttet status, vil kunne utgjøre straffbart *svik*. Det samme gjelder den som later som om han har krav på beskyttelse ved bruk av andre internasjonalt aksepterte beskyttede kjennetegn, tegn eller signaler.

Videre vil det kunne være svikaktig opptreden å late som om man har til hensikt å overgi seg eller forhandle om våpenhvile. Den som erklærer eller på annen måte klart gir inntrykk av å be om våpenstillstand, og som gjør dette i den hensikt å forråde fienden, vil kunne gjøre seg skyldig i straffbart *svik*. Personer som tilkjennegir at de ønsker å overgi seg, skal etter humanitærretten gis beskyttelse som personer *hors de combat*, og kan ikke

angripes, jf. § 103 første ledd bokstav k. Motstykket til denne beskyttelsen er at misbruk av en slik status med den hensikt å drepe eller skade en person som tilhører motstanderens væpnede styrker, er straffbart som krigsforbrytelse. Dersom en krigsfange etter at han har overgitt seg og blitt fratatt sine våpen angriper sine vakter, er han å anse som reell krigsfange, og kan ikke straffes for svik.

Svikaktig opptreden vil bare være straffbart som en krigsforbrytelse etter bokstav g dersom tiltalte forsettlig utnyttet den tillit han har oppnådd hos motstanderen til å drepe eller skade ham. Den som later som om han er død, skadet eller sivil for å redde sitt eget liv, unngå å bli tatt som krigsfange eller rømme fra fangenskap, kan ikke straffes etter bestemmelsen. Videre er det et vilkår for straffbarhet etter denne bestemmelsen at den som blir drept eller såret tilhører motpartens væpnede styrker.

Straffbar svikaktig opptreden må skilles fra lovlig krigslist. Første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 37 definerer krigslist som «handlinger som tar sikte på å forlede en motstander eller få ham til å opptre overilet, men som ikke overtrer noen folkerettslig regel som gjelder under væpnet konflikt, og som ikke er svikaktig da de ikke tilsikter å vinne motstanderens tillit med hensyn til beskyttelse i henhold til folkeretten.» Som eksempler på krigslist nevner bestemmelsen bruk av kamuflasje, lokkefeller, skinmanøvrer og misvisende opplysninger, for eksempel ved å sende falske eller misledende radiosignaler. Andre eksempler kan være overraskelsesangrep, å late som om styrker er inaktive, bruk av små enheter til å simulere store styrker og å sette opp falske våpen, installasjoner eller kjøretøy. Andre stridsmetoder som ikke anses som krigslist, men som heller ikke omfattes av forbudet mot svikaktig opptreden, vil omfatte bruk av spioner og hemmelige agenter, å oppmuntre sivile til å gjøre opprør eller medlemmer av motpartens styrker til å desertere, overgi seg eller gjøre opprør eller å tilby sivile eller medlemmer av motpartens styrker bestikkelser.

Etter *første ledd bokstav h* er det straffbart som krigsforbrytelse å erklære eller true med at det ikke vil bli vist nåde, jf. Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (xii) og 8 nr. 2 bokstav e (x). Forbudet mot å nekte å gi nåde følger også av landkrigsreglementet artikkel 23 bokstav d og er utdypet i første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 40.

Det følger av forbrytelselementene at den straffbare handlingen består i å erklære eller gi ordre om at det ikke skal være noen overlevende, eller at det ikke skal tas noen fanger (underforstått

at motstanderne skal drepes). En ordre om at overgivelse ikke skal aksepteres, og at motstandere som overgir seg skal drepes eller etterlates for å dø, vil være straffbar etter bestemmelsen.

Videre fremgår det av forbrytelselementene at det er et vilkår for straffbarhet at erklæringen eller ordren ble gitt for å true en motstander eller for å iverksette fiendtligheter med det utgangspunkt at det ikke skulle være noen overlevende. Det følger av dette elementet at ikke bare erklæringer og ordrer om at det ikke vil bli vist nåde, men også trusler om det samme, er straffbart etter bestemmelsen. Dette er i samsvar med forbudet i første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 40.

Erklæringen eller ordren må stamme fra en person som er i en slik stilling at vedkommende har reell kommando eller kontroll over de underordnede styrker som erklæringen eller ordren er rettet til, jf. forbrytelselementene.

Det er ikke et vilkår for å ilegge straff etter bestemmelsen at personer *hors de combat* faktisk ble drept av styrker som handlet i samsvar med erklæringen, ordren eller trusselen. Erklæringer, ordre og trusler om at det ikke vil bli vist nåde, er i seg selv et alvorlig brudd på humanitære prinsipper og straffbare som krigsforbrytelser.

Etter *annet ledd* straffes krigsforbrytelser etter denne bestemmelsen med fengsel inntil 15 år, men inntil 30 år der forbrytelsen omfatter forsettlig drap av en sivil eller annen beskyttet person eller for øvrig hvis forbrytelsen er grov. Etter § 103 fjerde ledd siste punktum skal det ved vurderingen av om forbrytelsen er grov legges vekt på dens skadevirkninger og på om den er begått som ledd i en plan eller målsetting om eller som et ledd i en omfattende utøvelse av slike forbrytelser.

#### Til § 107

Det vises til punkt 5.10 foran og til omtalen av Roma-vedtektene artikkel 8 i St.prp. nr. 24 (1999–2000) side 29–33 og 57–61. Bestemmelsen er omformulert og presisert noe sammenliknet med forslaget i høringsnotatet.

Paragraf 107 omhandler krigsforbrytelser begått gjennom anvendelse av ulovlige stridsmidler. Selv om Roma-vedtektene bare inneholder slike bestemmelser for så vidt gjelder internasjonale konflikter, er bestemmelsene her gjort gjeldende for både internasjonale og interne konflikter. Dette er i samsvar med alminnelig folkerett, jf. Jugoslaviadomstolens ankekammers jurisdiksjonsavgjørelse i Tadic-saken avsnitt 119:



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

«Indeed, elementary considerations of humanity and common sense make it preposterous that the use by States of weapons prohibited in armed conflicts between themselves be allowed when States try to put down rebellion by their own nationals on their own territory. What is inhumane, and consequently proscribed, in international wars, cannot but be inhumane and inadmissible in civil strife.»

Dette poenget illustreres så med henvisning til diverse uttalelser om bruk av kjemiske våpen, hvoretter ankekammeret konkluderer i avsnitt 124:

«It is therefore clear that, whether or not Iraq really used chemical weapons against its own Kurdish nationals – a matter on which this Chamber obviously cannot and does not express any opinion – there undisputedly emerged a general consensus in the international community on the principle that the use of those weapons is also prohibited in internal armed conflicts.»

Etter *første ledd bokstav a* er det en krigsforbrytelse å bruke gift eller giftige våpen i forbindelse med en væpnet konflikt. Bestemmelsen dekker Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (xvii), som svarer til landkrigsreglementet artikkel 23 bokstav a.

I forbrytelseselementene er forbrytelsen presisert til å omfatte bruk av et stoff som er av en slik art at det «som en normal følge av begivenhetenes gang forårsaker død eller alvorlig helseskade på grunn av dets toksiske egenskaper». Flere stater var under forhandlingene i utgangspunktet motstandere av å innta et krav om at helseskaden måtte være «alvorlig». Definisjonen av begrepet gift eller forgiftede våpen er uklar, men det vil være naturlig å ta utgangspunkt i den vanlige språklige forståelsen av begrepet som et stoff som skader eller dreper en organisme (se for eksempel Knut Dörmann: *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court*, Cambridge University Press, 2002, s. 282). Det er på det rene at forbudet mot gift i stor utstrekning vil konsumeres av forbudet mot kjemiske våpen i bokstav b.

Etter *første ledd bokstav b* er det en krigsforbrytelse å bruke biologiske eller kjemiske våpen.

Når det gjelder kjemiske våpen dekker bestemmelsen artikkel 8 nr. 2 bokstav b (xviii) i Roma-vedtektene om kvelende, giftige eller lignende gasser samt tilsvarende væsker, stoffer eller midler, men vil også omfatte andre våpen som er forbudt etter konvensjonen 3. september 1992 om forbud mot utvikling, produksjon, lagring og bruk av kjemiske våpen samt ødeleggelse av slike våpen, gjennomført i norsk rett ved lov 6. mai 1994 nr. 10.

I forbrytelseselementene er det satt som et vilkår for at gassen, stoffet eller middelet skal være forbudt at det er «av en slik art at det som en normal følge av begivenhetenes gang forårsaker død eller alvorlig helseskade på grunn av deres asfysiske eller toksiske egenskaper». Kjemivåpenkonvensjonen artikkel II nr. 2 forbyr på sin side i utgangspunktet alle kjemikalier som kan forårsake død, midlertidig uskadeliggjøring eller permanent skade på mennesker eller dyr. I bestemmelsen her er det den videre definisjonen i kjemivåpenkonvensjonen som skal legges til grunn, slik at våpen som bare har en midlertidig effekt også skal være omfattet, og slik at det ikke stilles noe krav om *alvorlig* skade.

Dette innebærer blant annet at bruk av såkalte «riot control agents», som for eksempel tåregass eller andre kjemiske våpen som bare har en midlertidig effekt, og som derfor ikke er omfattet av Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (xviii), vil være omfattet av forbudet i § 107 første ledd bokstav b. Etter kjemivåpenkonvensjonen er det forbudt å bruke slike kjemiske våpen i væpnet konflikt, selv om det er tillatt i rettshåndhevingsøyemed, for eksempel i forbindelse med demonstrasjoner og opptøyer, jf. artikkel II nr. 9 bokstav d.

Bestemmelsen fastsetter videre et forbud mot biologiske våpen. Dette omfatter våpen regulert i konvensjonen 10. april 1972 om forbud mot utvikling, fremstilling og lagring av bakteriologiske (biologiske) våpen og toksinvåpen, samt om tilintetgjørelse av slike våpen.

Etter *første ledd bokstav c* er det en krigsforbrytelse å bruke kuler som lett utvider seg eller blir flate i det menneskelige legemet, jf. Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (xix), og landkrigsreglementet artikkel 23 bokstav e, som forbyr anvendelse av våpen, prosjektiler og stoffer som er egnet til å volde unødige lidelser. Det er ikke et vilkår etter bestemmelsen at kulene er designet på en slik måte i utgangspunktet. Også kuler som modifiseres av soldater eller andre slik at de får de nevnte egenskapene, omfattes av forbudet.

Endelig er det etter *første ledd bokstav d* en krigsforbrytelse å bruke andre stridsmidler som er i strid med folkeretten.

I høringsnotatet var bestemmelsen utformet som et forbud mot «annet stridsmiddel som etter sin art forårsaker overflødig skade eller unødig lidelse eller som rammer vilkårlig, og hvis anvendelse er i strid med folkeretten». Som påpekt av flere av høringsinstansene var imidlertid denne formuleringen uheldig, fordi den for stridsmidler som allerede er forbudt etter folkeretten, stilte ytterligere vilkår knyttet til skadepotensialet.

Formuleringen i høringsnotatet bygget delvis på Roma-vedtektene artikkel 8 nr. 2 bokstav b (xx). Der forutsettes det imidlertid at det skal komme et vedlegg til Roma-vedtektene som regner opp de forbudte stridsmidler. Et slikt vedlegg finnes ikke ennå. I den norske loven henvises det derfor nå i stedet utelukkende til stridsmidler som er forbudt å bruke etter folkeretten. Både stridsmidler som er forbudt etter folkerettslig sedvane og etter konvensjoner eller avtaler gjerningspersonens hjemstat er bundet av, omfattes av forbudet. Det siste alternativet vil for eksempel for Norges del omfatte konvensjonen 18. september 1997 om forbud mot bruk, lagring, produksjon og overføring av antipersonellminer og om ødeleggelse av slike miner. Dette innebærer at bokstav a til c i realiteten er uten selvstendig betydning, da handlingene uansett vil falle inn under bokstav d. Departementet har likevel valgt å beholde disse bestemmelsene, fordi det er ønskelig at straffebudet gir en så klar oversikt over forbudte stridsmidler som mulig.

Departementet har også vurdert om det bør foreslås et selvstendig forbud mot stridsmidler som etter sin art forårsaker overflødig skade eller unødig lidelse eller som rammer vilkårlig, og da uten at det stilles noe krav om at våpenet er forbudt etter folkeretten. Legalitetsprinsippet taler imidlertid mot en slik sekkebestemmelse. Når det blir utarbeidet en liste over slike våpen som forutsatt i Roma-vedtektene, vil disse omfattes av den norske bestemmelsen i bokstav d.

Etter *annet ledd* er straffen for å anvende ulovlige stridsmidler fengsel i inntil 15 år, men inntil 30 år hvis forbrytelsen omfatter forsettlig drap av beskyttede personer eller for øvrig er grov. Ved vurderingen av om den er grov, skal det legges vekt på dens skadepotensiale, skadevirkninger og på om den er begått som ledd i en plan eller målsetting om eller som et ledd i en omfattende utøvelse av slike forbrytelser.

#### Til § 108

Det vises til punkt 5.11 foran. Et forbund (avtale) om å begå folkemord, en forbrytelse mot menneskeheten eller en krigsforbrytelse kan inngås mellom to eller flere personer. Det er selve inngåelsen som er straffbar, uavhengig av om den avtalte handlingen faktisk utføres. Dersom handlingen begås, vil vedkommende i prinsippet være skyldig både i å ha inngått forbund og i selve handlingen. I slike tilfeller må det imidlertid legges til grunn at vedkommende ikke skal dømmes for overtredelse av § 108 i tillegg til domfellelsen for folkemord, for-

brytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse.

For at noe skal være en *tilskynding*, er det ikke tilstrekkelig at det er en sammenheng mellom det uttalte og en annens handling. Det kreves en viss intensitet: man må provosere fram, egge, hisse opp, presse, overtale, inspirere, oppfordre, formane eller på annen måte tilskynde folk til å begå forbrytelsen. Det er på den annen side ikke noe krav om at forbrytelsen faktisk blir begått. Direkte og offentlig tilskynding til å begå folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse kan straffes som en selvstendig forbrytelse uavhengig av om folkemord eller en av de andre forbrytelsene ble begått.

*Offentlig* tilskynding foreligger der oppfordringen er fremsatt i nærvær av et større antall personer, lett kunne iakttas og er iakttatt fra et offentlig sted, eller er fremsatt på en måte som gjør den egnet til å nå et større antall personer, jf. straffeloven 2005 § 10 annet ledd. I tillegg må oppfordringen være *direkte*. Det skal altså ikke være tale om en vag eller indirekte oppfordring.

I Rwandadomstolens dom i Akayesu-saken uttales det (avsnitt 559) at direkte og offentlig oppfordring må forstås som:

«directly provoking the perpetrator(s) to commit genocide, whether through speeches, shouting or threats uttered in public places or at public gatherings, or through the sale or dissemination, offer for sale or display of written material or printed matter in public places or at public gatherings, or through the public display of placard or posters, or through any other means of audiovisual communication.»

Strafferammen er fengsel inntil 10 år.

#### Til § 109

Det vises til punkt 5.12 foran. Paragraf 109 gjør det på visse vilkår mulig å straffe overordnede der underordnede har begått folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser, og den overordnede ikke kan dømmes for selv å ha utført eller medvirket til utførelsen av ugjerningene. Det er tale om det som tradisjonelt er referert til som kommandoansvaret. Dette uttrykket er imidlertid noe snevert, idet bestemmelsene også rammer militære og sivile ledere som ikke har noen under sin kommando, men som likevel har underordnede som de har slik myndighet over at de er i stand til å hindre at de begår de nevnte forbrytelsene. Departementet har derfor valgt å bruke betegnelsen «overordnedes ansvar».

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Etter Roma-vedtektene skilles det mellom sivile og militære ledere. Departementet har valgt å gi felles regler for alle typer ledere, men resultatet antas å bli det samme som etter Roma-vedtektene. Spørsmålet er nærmere drøftet i punkt 5.12.4.

*Første ledd* fastslår at ansvaret gjelder for sivile og militære ledere eller personer som faktisk opptrer som det. Det er med andre ord ikke det formelle over- og underordningsforholdet som er avgjørende, men det reelle.

En forutsetning for straffansvar etter denne bestemmelsen er at en eller flere underordnede faktisk begår en av forbrytelsene som omhandlet i dette kapitlet, dvs. folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse. Det er videre et vilkår at forbrytelsen ikke ville ha vært begått dersom den overordnede hadde utøvd forsvarlig kontroll. Det må med andre ord være en årsakssammenheng mellom unnlatsen og forbrytelsen. Siden det strengt tatt ikke er mulig å bevise hva som ville ha skjedd hvis den overordnede hadde utøvd forsvarlig kontroll over sine underordnede, er det tilstrekkelig å bevise at risikoen for at de straffbare handlingene ville bli foretatt, økte som følge av unnlatt handling fra den overordnede.

De underordnede må stå under den overordnedes *effektive* myndighet og kontroll, evt. kommando og kontroll. Det avgjørende er at lederen er i en posisjon som gjør det mulig for ham eller henne å kontrollere hva de underordnede gjør. Ansvaret påligger alle nivåer i en ansvarskjede, men man kan bare bli ansvarlig for handlinger man selv hadde mulighet til å påvirke. Reservasjonen kan for eksempel tenkes å få betydning hvis kommunikasjonslinjene til den underordnede er brutt.

Det følger av første ledd bokstav a at lederen må ha kjent til (forsett) eller ut fra omstendighetene burde ha visst (uaktksomhet) at forbrytelsene var i ferd med å bli begått eller var umiddelbart forestående. Lederen må ha hatt informasjon som tilsa at det var grunn til å foreta seg noe. Det er altså ikke tale om et objektivt ansvar. Det vises for øvrig til drøftelsen av de subjektive vilkårene i punkt 5.12.4.

Hva som utløser straffansvar, avhenger av når lederen fikk kunnskap om de straffbare handlingene. Det er først når vedkommende leder skjønnte eller burde forstått at forbrytelsene var umiddelbart forestående, at det foreligger handlingsplikt etter denne bestemmelsen. Da må lederen sette i verk de rimelige og nødvendige tiltak vedkommende rår over for å hindre forbrytelsene. Er forbrytelsene i ferd med å bli utøvd, må lederen tilsvarende iverksette de rimelige og nødvendige tiltak

som står i hans eller hennes makt for å få stanset overgrepene. Dersom forbrytelsen allerede er begått, må lederen sørge for at forholdet rapporteres til den myndigheten som har kompetanse til å etterforske eller strafforfølge forholdet.

Etter *annet ledd* straffes overtredelse av dette straffebudet med fengsel inntil 10 år, men inntil 30 år der forbrytelsen er grov. Ved straffutmålingen skal det legges vekt på omfanget og alvoret av de aktuelle forbrytelsene, og i hvor stor grad den overordnede er å bebreide. Det vil ikke være en grov forbrytelse der lederen kun har vært for passiv når det gjelder å skaffe seg informasjon eller ved valg av virkemidler, og heller ikke der overtredelsen alene består i manglende anmeldelse av forholdet. Har derimot lederen visst hva som har foregått og forstått at egen passivitet oppfattes som samtykke til å begå handlingen, kan overtredelsen være grov forutsatt at de begåtte forbrytelsene er det.

*Kripas* har i sin høringsuttalelse etterlyst en nærmere begrunnelse for hvorfor strafferammen er satt til 10 år og viser til at der hvor oppfatningen i tradisjonelle straffesaker har vært at den som faktisk utfører forbrytelsen har utvist en større grad av skyld enn de øvrige medvirkende, vil snarere det motsatte være utgangspunktet når det gjelder de internasjonale forbrytelsene. Departementet er enig i at medvirkning til folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser ofte kan være minst like straffverdige som selve utførelsen. Særlig vil dette gjelde medvirkning i form av ordre, oppfordring og andre former for aktiv tilrettelegging og medvirkning. Bestemmelsen i § 109 retter seg imidlertid mot unnlatsen av å gripe inn. Det er ikke noe vilkår at gjerningspersonen har oppfattet unnlatsen som et samtykke. I sistnevnte tilfelle vil den overordnede etter omstendighetene kunne straffes for overtredelse av §§ 101 til 107. Etter departementets oppfatning er det derimot naturlig at den straffbare passiviteten etter § 109 i utgangspunktet straffes noe mildere enn de aktive gjerningsmenn og medvirkere. Når det gjelder alternativet å unnlate å anmelde eller rapportere forholdet, vil departementet peke på at også 10 år fremstår som en høy strafferamme. I de tilfeller der overtredelsen er grov, vil likevel strafferammen være 30 år.

#### *Til § 110*

Departementet går inn for at det skal gjelde en minstestraft for overtredelser av kapittel 16 i den utstrekning det er fastsatt minstestraft i straffebestemmelser som ville fått anvendelse på forholdet i mangel av kapittel 16, se punkt 5.13.4.

### 12.2.2 Merknader til de enkelte bestemmelsene i kapittel 17 om vern av rikets selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser

#### Til § 111

Bestemmelsen er i samsvar med forslaget fra Lund-utvalget (se delutredning VIII side 89 og forslaget til § 17–1) og er sammen med forslaget til § 112 i det alt vesentlige en videreføring av bestemmelsene i straffeloven 1902 §§ 83 og 84. Det vises til punkt 7.4. Den største forskjellen fra §§ 83 og 84 er at området for det straffbare er utvidet noe ved at det også er gjort straffbart å påføre Norge vesentlige begrensninger i selvbestemmelsesretten, se bokstav d. I tillegg skal det etter forslaget være tilstrekkelig at det er skapt fare for at Norges selvstendighet eller fred krenkes. Minstestraftene i §§ 83 og 84 videreføres ikke. Det er også foreslått enkelte andre endringer, som kommenteres nedenfor. Med disse reservasjonene vil teori og praksis i tilknytning til straffeloven 1902 §§ 83 og 84 være av interesse ved tolkingen av forslaget til §§ 111 og 112.

Overtrødelse av bestemmelsen om landsforræderi kan fortsatt skje ved ulike *midler*, men i motsetning til straffeloven 1902 § 83 fremheves bruk av makt eller trusler som de mest sentrale og aktuelle midlene. Men landsforræderiet kan også skje på annen måte. Selv om handlingen ikke behøver å ligne på maktbruk eller trusler, retter straffebudet seg mot handlinger av inngrepene og rettsstridig karakter, jf. Lund-utvalget side 89–90. Den som ivrer for at Norge skal slutte seg til en organisasjon som krever overføring av betydelig nasjonal myndighet, og som oppnår det flertall som kreves etter Grunnloven § 93, kan ikke straffes etter forslaget til § 111 bokstav d. Det samme gjelder i forhold til bestemmelsen i bokstav c for den som beslutter at Norge tar del i et fredsopprettende oppdrag i internasjonal regi selv om Norge da deltar i krig. Departementet går inn for å synliggjøre vilkåret om rettsstrid i lovteksten, slik som i §§ 83 og 84. Utvalget baserte seg på at det ville bli vedtatt en alminnelig rettsstridsreservasjon i den alminnelige delen i straffeloven 2005, og foreslo derfor ikke noen reservasjon i det enkelte straffebud, jf. utredningen side 90.

Som i dag kan også unnløtelser rammes, men handleplikten må være klar og uomtvistet før unnløtelsen får en så graverende karakter at den er straffbar som landsforræderi.

Når det gjelder handlingenes resultat eller siktemål, foreslås det en viss nykriminalisering ved at

det er tilstrekkelig at det oppstår fare for skade. Dette kommenteres nærmere nedenfor.

*Bokstav a* er innholdsmessig identisk med annet straffalternativ i straffeloven 1902 § 83. Innlemningsalternativet er aktuelt om Norge eller en del av Norge gjøres til en del av en annen stat og betraktes som en del av denne på lik linje med den «angripende staten». Men som i § 83 er det er flytende overgang til *bokstav b* hvor riket eller en del av det underlegges en fremmed stats herredømme. Foruten å omfatte okkupasjon rammes den som bringer Norge i den situasjon at beslutninger truffet i her i riket må forelegges og godkjennes av den staten som har herredømmet.

*Bokstav c* svarer til straffeloven 1902 § 84. Bestemmelsen omfatter i likhet med § 84 ikke bare at Norge påføres krig eller fiendtligheter, men også allierte. Dette fraviker *Lund-utvalgets* forslag. Utvalget går generelt inn for å videreføre vernet av allierte, men ikke på dette punktet, jf. utredningen side 75–78. Utvalget mener at det ikke er noe nevneverdig behov for denne regelen om vern av allierte, jf. utredningen side 77:

«Hvis et alliert land påføres krig eller mer omfattende fiendtligheter, vil det oppstå spørsmål om Norges forpliktelser etter alliansetraktaten utløses, jf. NATO-traktaten art. 5 som omtales i kommentarene til § 17–9 i 7.2.2. I så fall vil Norges fred lett kunne være krenket, og § 84 får anvendelse uavhengig av en regel om vern av allierte. Dreier det seg om fiendtligheter som i det hele tatt ikke aktualiserer spørsmålet om allianseforpliktelser, synes det ikke uten videre naturlig å verne allierte stater innenfor rammen av straffelovens bestemmelser om grunnleggende nasjonale interesser. Utvalget ser derfor ikke tilstrekkelig grunn til å videreføre bestemmelsen.»

Selv om utvidelsen av bestemmelsen til et faredelikt har betydning også her, slik at forslaget til § 111 er overtrådt allerede når det foreligger en fare for at Norge kan bli påført krig eller fiendtligheter, vurderer departementet det slik at det likevel er behov for gi allierte et særskilt vern i bestemmelsen. Straffeloven 1902 § 84 gir et vern også til koalisjonspartnere under en væpnet konflikt som ikke er NATO-medlemmer, og dette behovet dekkes ikke godt nok i utvalgets forslag. Også ellers videreføres innholdet i § 84 i straffeloven 1902, og begrepet «fiendtligheter» skal forstås på samme måte som i denne. Som før vil dette være enhver voldshandling eller krenkelse av suverenitet. Å bidra til at Norge stiller med styrker til fredsbevarende eller fredsopprettende styrker i FN- eller NATO-regi faller utenfor på grunn av kravet

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

om rettsstrid, jf. nå lov 2. juli 2004 nr. 59 om personell i Forsvaret kapittel III og delutredning VIII side 89.

Forslaget til *bokstav d* er ny, se punkt 7.4.4.2. Lund-utvalget uttaler at statskupp som foretas av statens egne innbyggere ikke rammes av denne bestemmelsen, men av bestemmelser som verner statsforfatningen og de høyeste statsorganene, jf. utredningen side 89. Det kan reises spørsmål om hvordan dette skal forstås i forhold til terrororganisasjoner som fremsetter trusler om vold med det formål vesentlig å begrense norske myndigheters handlefrihet. Terrororganisasjoner består ofte av en rekke celler som kjemper for en felles sak, men uten noen klar tilknytning til en enkelt stat. Hvis cellen befinner seg i Norge, trekker uttalelsen fra Lund-utvalget i retning av at det er bestemmelsen som rammer grove angrep på de høyeste statsorganene som skal nyttes, og ikke forræderibestemmelsen. Departementet er enig i at dersom grupperingen bare har «nasjonale mål», dvs. bare tilsikter endringer innenfor rikets grenser, må dette være en riktig forståelse. Men er truslene mot Norge ledd i en internasjonal aksjon eller bevegelse, vil forslaget til § 111 bokstav d være anvendelig selv om den eller de som begrenser myndighetenes handlefrihet, fullt og helt er hjemmehørende i Norge. Hvis det derimot er en gruppering som søker å fremme rent nasjonale anliggender ved slike metoder, må det være forslaget til § 115 som anvendes. Den nærmere grensdragningen må vurderes konkret i det enkelte tilfellet.

*Bokstav e* om løsrivelse er en videreføring av siste gjerningsalternativ i § 83 i straffeloven 1902, og skal forstås på samme måte.

I lys av den generelle medvirkningsregelen i straffeloven 2005 § 15 er det ikke tatt med noe medvirkningstillegg i forslaget til § 111, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 96 flg.

Felles for forslagene til bokstav a til e er at det er tilstrekkelig at det oppstår fare for at Norge blir innlemmet i en fremmed stat osv. Straffeloven 1902 § 83 er fullbyrdet når det foreligger forsøk på landsforræderi, jf. formuleringen «søker at bevirke». Straffeloven 1902 § 84 er et ordinært skadedelikt som til fullbyrding krever at landet er påført krig eller fiendtligheter. For å pådra seg straffansvar etter § 84 må det være begått en handling som kan anses som forsøk, dvs. det må minst foreligge fullbyrdesforsett om at Norge påføres krig, og handlingen må lede direkte til fullbyrdingen. For forslaget til § 111 stiller det seg annerledes. Bestemmelsen vil være fullbyrdet allerede når det foreligger fare for at landsforræderivirkningen vil inntre. Til forskjell fra i dag vil derfor det å true

med suverenitetskrenkelser og krigshandlinger kunne være en fullbyrdet handling dersom det utløser en fare for krig eller fiendtligheter. Handlinger som tilsikter å fremkalle slik fare, men uten at dette (ennå) har inntrådt, kan være straffbare som forsøk, jf. straffeloven 2005 § 16.

Forslaget til § 111 stiller ikke særskilte krav til gjerningspersonen om tilknytning til riket. Om vedkommende er norsk statsborger, har rett til opphold i riket eller er utlending spiller ingen rolle. Overtredelse av § 111 vil i stor grad være straffbar i Norge også om den er forøvet i utlandet, jf. straffeloven 2005 § 5 første ledd.

Etter straffeloven 2005 § 21 rammes bare forsettlig overtreddelser, på samme måte som etter straffeloven 1902 §§ 83 og 84.

Strafferammen er fengsel inntil 15 år.

#### *Til § 112*

Forslaget til § 112 angir når overtreddelser av § 111 skal regnes som grove og gi grunnlag for fengsel inntil 21 år. Det finnes ingen tilsvarende bestemmelse i straffeloven 1902. Forslaget er innholdsmessig likt med Lund-utvalgets forslag til § 17–2, se utredningen side 90.

Begrunnelsen for og virkningen av at straffebud deles opp i vanlig og grov overtreddelse er behandlet i Ot.prp. 90 (2003–2004) side 58–59 og i punkt 7.4.4.3 i proposisjonen her. Avgjørelsen av om en overtreddelse er grov hører prosessuelt med til skyldspørsmålet, og må omfattes av gjerningspersonens forsett.

Om en overtreddelse av § 111 skal regnes som grov, må bero på en skjønnsmessig vurdering. Oppregningen i § 112 nevner de momentene det er mest nærliggende å legge vekt på i vurderingen. Momentene er imidlertid ikke nødvendige for at overtreddelsen skal regnes som grov. Både forhold knyttet til handlingens resultat (som i bokstav a og d), midlene som er benyttet (bokstav b) og gjerningspersonens stilling (bokstav c) kan gjøre handlingen grov.

Hva som ligger i «særlig alvorlige virkninger for Norge», jf. *bokstav a*, må avgjøres konkret. Når straffebudet er et faredelikt, vil det regelmessig være alvorligere for riket når faren har realisert seg, og det skadelige resultatet har inntrådt, enn når handlingen har blitt avverget på farestadiet. Fullbyrdet skade er likevel ikke noe vilkår for at overtreddelsen skal være grov. Også en langvarig og alvorlig fare for okkupasjon kan ha særlig alvorlige virkninger: økonomisk på grunn av direkte utgifter til mobilisering og fordi ressurser brukes

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

på mobiliseringen, og politisk fordi handlefriheten rent faktisk blir begrenset.

Lund-utvalget foreslo i bestemmelsen som tilsvarende bokstav b at «bruk av våpenmakt» skulle tillegges vekt ved vurderingen av om overtredelsen av § 111 skal anses som grov, jf. utredningen side 90. Formuleringen brukes også i straffeloven 1902 i §§ 98 og 99 a, og skulle forstås på samme måte. For at en handling har blitt gjennomført ved «bruk av våpenmakt» er det ikke tilstrekkelig at gjerningspersonen har brukt våpen. I Ot.prp. nr. 79 (1950) side 25 forklares «bruk av våpenmakt» slik i forhold til § 99 a:

«Uttrykket ... forutsetter at det foreligger en organisert væpnet aksjon. Om en person på egen hånd øver vold mot en offentlig tjenestemann og herunder gjør bruk av en pistol eller et gevær, vil dette selvsagt ikke gå inn under den foreslåtte § 99a.»

Etter departementets oppfatning er denne forståelsen av begrepet «bruk av våpenmakt» vanskelig å lese direkte ut av ordlyden. Siden §§ 98 og 99 a knapt nok er benyttet i praksis, har det heller ikke dannet seg noen alminnelig forståelse av begrepet. Å finne frem til den korrekte forståelsen vil derfor kreve tilgang til forarbeider eller kommentarlitteratur. En målsetting ved utformingen av straffeloven 2005 er å gjøre den mer tilgjengelig. I lys av dette går departementet inn for å endre ordlyden i bokstav b til at «den er gjennomført ved en organisert væpnet aksjon ...».

Alternativet «eller ved trussel om dette» refererer seg til begge alternativene foran, dvs. både «organisert væpnet aksjon» og «utnyttelse av frykt for inngrep av en fremmed stat».

Om forståelsen av forslaget til bokstav c uttaler Lund-utvalget i utredningen side 90 følgende, som departementet slutter seg til:

«Utover medlemmene i de høyeste statsorganene, er landets øverste sivile eller militære ledelse nevnt. I den sivile ledelse inngår departementsråder og statssekretærer. For personer på lavere nivå vil bedømmelsen måtte bero på stillingens karakter i den sivile forvaltning; om den har en karakter som innebærer at stillingsinnehaveren ved å krenke [§ 111] nettopp misbruker en særlig tillit i forhold til de interesser straffebudet beskytter. En ekspedisjonssjef i Forsvarsdepartementet kan for så vidt stå i en annen stilling enn en ekspedisjonssjef i Barne- og familiedepartementet.

I den militære ledelse inngår – ut fra dagens stillingsbetegnelser – Forsvarssjefen, sjefen for Forsvarsstaben, kommandørene for landsstrids-, luftstrids- og sjøstridskreftene, og sje-

fene og stabssjefene for landsdelskommandoene Nord-Norge og Sør-Norge. Også militær ledelse på lavere nivå vil kunne omfattes. Som for den sivile ledelse vil bedømmelsen måtte bero på stillingens karakter.»

*Bokstav d:* At en forræderihandling har ført til tap av menneskeliv eller fare for dette, kan innebære at den bedømmes som grov. Aktuelle situasjoner kan være fiendtligheter i form av skuddveksling på grensen, hvor norske soldater eller sivile blir drept eller hvor deres liv er blitt satt i fare. Det kan også være aktuelt hvor gjerningspersonen selv har brukt skytevåpen under forræderihandlingen, og for eksempel skutt etter personer som setter seg til motverge. Selv om dette ikke fyller vilkårene for å være «en organisert væpnet aksjon», kan handlingen bli grov fordi våpenbruken har satt menneskeliv i fare.

#### Til § 113

Bestemmelsen svarer til § 98 i straffeloven 1902. Den vesentligste endringen i forslaget til § 113 er at det er tilstrekkelig at det skapes en fare for at Norges statsforfatning krenkes. Dette er i samsvar med forslaget fra Lund-utvalget, se utredningen side 90–91 med forslaget til § 17–3. Forskjellen fra § 98 blir imidlertid ikke stor, ettersom forsøk på overtredelse i dag regnes som en fullbyrdet overtredelse, jf. nærmere om dette nedenfor. For øvrig er det foreslått at ordlyden i § 113 gjøres mer presis slik at den gjenspeiler innholdet i straffeloven 1902 § 98 slik bestemmelsen er forstått i praksis. Det vises til punkt 7.5.

Forslaget til § 113 rammer alle former for forandringer av statsforfatningen som ikke skjer på lovlig måte. Lovteksten nevner de to vanligste metodene – makt og trusler. Det er selvsagt ikke straffbart å arbeide for endringer som vil være grunnleggende i strid med gjeldende statsforfatnings ånd og grunnprinsipper, så lenge det skjer på lovlig måte. Dette er gjort klart i lovteksten gjennom rettsstridreservasjonen.

Skal en handling være straffbar som krenkelse av statsforfatningen, må den som utgangspunkt være rettet mot de konstitusjonelle organer, dvs. Kongen, regjeringen, Stortinget, Riksretten eller Høyesterett. Men også krenkelser som har annen primæradressat kan omfattes hvis siktemålet er å skape slikt kaos og krise at det baner vei for forfatningsendringer uten å bruke makt eller trusler direkte mot det konstitusjonelle organet.

At det brukes makt mot de konstitusjonelle organer er ikke seg selv nok til at § 113 rammer

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

forholdet. Siktemålet med maktanvendelsen mv. må være å endre forfatningen, for eksempel å oppløse Stortinget eller avsette Kongen. Har ikke handlingen et slikt motiv, er det forslaget til §§ 115 og 116 som skal anvendes (angrep på de høyeste statsorganene).

Handlingen er fullbyrdet når det er voldt fare for en forfatningsendring. Etter straffeloven 1902 § 98 er handlingen et skadedelikt, men til gjengjeld er bestemmelsen fullbyrdet som forsøkshandling. Departementet er enig med Lund-utvalget i at det neppe er nevneverdig forskjell på når det foreligger fare for krenkelse og når det forligger forsøk på krenkelse. Det kan selvsagt også tenkes forsøk på farefremkallelse, men i mange tilfeller vil nok det rammes som fullbyrdet overtredelse av forbundsbestemmelsen i § 127 all den tid en forfatningskrenkelse sjelden vil være et enpersonsforetakende.

Det kreves en forholdsvis nærliggende og konkret fare for en forfatningskrenkelse. Selve eksistensen av organisasjoner som har som formål å endre forfatningen med ulovlige midler, representerer ikke noen slik fare. Ren deltakelse i eller støtte til slike organisasjoner vil derfor ikke rammes av bestemmelsen. Først når de revolusjonære handlingene blir konkretisert både i art og tid, og gjennomføringen er forholdsvis nært forestående, kan det sies å foreligge en fare som gjør at deltakelse i organisasjonen med kunnskap om planene, rammes av bestemmelsen.

Medvirkningsansvaret følger hovedregelen i straffeloven 2005 § 15, men enkelte handlinger som ligger medvirkning nær vil være straffbare på et tidlig tidspunkt etter forbundsbestemmelsen i § 127.

Skyldkravet følger hovedregelen i straffeloven 2005 § 21 og det kreves derfor forsett som både må omfatte hvilke midler som brukes, og at det skapes fare for at forfatningen på denne måten forandres.

Straffen er fengsel fra 14 dager til 15 år, som etter straffeloven 2005 § 32 kan forenes med bot, samfunnsstraff og rettighetstap.

#### Til § 114

Bestemmelsen svarer delvis til straffeloven 1902 § 98 første ledd, og angir når overtredelser av § 113 skal regnes som grove og gi grunnlag for en straff i form av fengsel inntil 21 år. Forslaget er identisk med Lund-utvalgets utkast til § 17–4, se utredningen side 91.

Begrunnelsen for å dele opp bestemmelsene i en alminnelig og en grov bestemmelse går frem av Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 58–59 og punkt

7.4.4.3 foran. Om forståelsen av de ulike alternativene i bestemmelsen vises til merknadene til § 112.

#### Til § 115

Bestemmelsen viderefører stort sett innholdet i straffeloven 1902 § 99 slik den lyder etter at den ble endret ved lov 28. juli 2000 nr. 73, og er i stor utstrekning i samsvar med Lund-utvalgets forslag til § 17–5 i delutredning VIII side 92. Det vises til punkt 7.6. Til forskjell fra § 99 kreves det nå bare fare for angrep for at bestemmelsen skal være fullbyrdet, men forskjellen er ikke så stor ettersom § 99 likestiller forsøk med fullbyrdet overtredelse. I tillegg er det å påvirke et medlem sidestilt med det å hindre hans virksomhet.

Departementet går også inn for å likestille å hindre virksomheten med å påvirke virksomheten. Det er like straffverdig å forsøke å rettsstridig presse en stortingsrepresentant til å stemme på en bestemt måte, som å forsøke å hindre ham i å stemme.

Bestemmelsen verner Kongen og Regenten, men som tidligere er ikke Kronprinsens virksomhet vernet når han ikke er regent. «Statsråd» er endret til «regjeringen» for å gjøre det klart at både arbeidet i det formelle statsråd, forberedende statsråd og regjeringskonferansene er vernet. Derimot er ikke arbeidet i regjeringskontorene – departementene – beskyttet, med mindre angrepet er rettet mot statsråden. I Stortinget er virksomheten i plenum og i Odels- og Lagtinget beskyttet, men ikke arbeidet i komiteene.

Det er ikke bare ren myndighetsutøvelse som er vernet etter bestemmelsen, også mer forretningspreget virksomhet er omfattet. Dette er i samsvar med straffeloven 1902 § 99 slik den lyder etter lovendringen i 2000 (før var vernet begrenset til «fri utøvelse av sin myndighet»). Vernet om Høyesteretts virksomhet gjelder generelt, uavhengig av hva den består i og i hvilken form avgjørelsen trefes.

Lovendringen fra 2000 videreføres slik at også de enkelte medlemmene i disse institusjonene er vernet når de opptrer i egenskap av for eksempel statsråd eller stortingsrepresentant.

Også angrep som har til formål å påvirke det enkelte medlemmet rammes nå uttrykkelig av bestemmelsen. Som regel vil det å rettsstridig påvirke for eksempel en stortingsrepresentant til å skifte standpunkt i en sak også hindre hans virksomhet, men påvirkingsalternativet kan ha selvstendig betydning. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom for eksempel en trussel om å avsløre pikant informasjon om representanten tvinger

frem en mer aktiv opptreden i en sak, uten at dette hindrer hans virksomhet for øvrig.

Hvordan angrepet gjennomføres, er likegyldig. Loven nevner de mest praktiske midlene, nemlig maktanvendelse (vold og skadeverk) eller trusler. Men også andre metoder kan rammes, for eksempel et datainnbrudd og manipulasjon av data som hindrer de høyeste statsorganenes virke. Henvisningen til «annen måte» forutsetter at midlet er rettsstridig.

Det er ikke noe krav om at maktanvendelsen eller truslene må være rettet direkte mot statsorganet eller medlemmer av det. En trussel om å sprengne en skolebygning i luften hvis regjeringen vedtar en omdiskutert skolereform, rammes av forslaget til § 115.

I motsetning til straffeloven 1902 § 99 er bestemmelsen et faredelikt, og ikke et skadedelikt som er fullbyrdet på forsøksstadiet. Selv om statsorganene ikke er blitt hindret i sin virksomhet, for eksempel fordi politiet nøytraliserte trusselen før den har øvet innflytelse på virksomheten til regjeringen, vil handlingen være fullbyrdet når det har foreligget en nærliggende fare for at den ellers ville ha hindret virksomheten. Hva som volder «fare» skal primært bedømmes objektivt, slik at det er avgjørende for straffbarheten om for eksempel trusselen eller volden er *egnet til* å hindre eller påvirke virksomheten til organet eller medlemmet. Det fritar ikke for straff at for eksempel stortingsrepresentanten som mottar trusselen, viser seg å være spesielt uredt slik at det i realiteten ikke var mulig å påvirke ham.

Det kan også forekomme forsøk på farefremkallelse, jf. § 16, for eksempel om en person truer regjeringen med at han vil hensette en bil med sprengstoff utenfor regjeringskvartalet, men blir oppdaget og stanset av politiet før han får fremsatt trusselen.

Rettsstridsreservasjonen har blant annet den betydning at bestemmelsen ikke rammes handlinger som etter folkeretten er lovlige militære angrep som en fiendestats væpnede styrker retter mot enkeltmedlemmer av regjeringen.

Skyldkravet følger hovedregelen i § 21. Til domfellelse kreves forsett både om hvem som er målet for handlingen og virkningen av den.

Strafferammen er fengsel inntil 10 år. Dette er i samsvar med forslaget fra Lund-utvalget, og representerer en viss reduksjon i forhold til straffeloven 1902 § 99. Konsekvensen av dette avdempes imidlertid av at en overtredelse lettere skal bedømmes som grov, se forslaget til § 116 og punkt 7.6.

#### Til § 116

Etter straffeloven 1902 § 99 kan en straff på fengsel inntil 21 år bare anvendes når angrepet på de høyeste statsmakter har skjedd med våpenmakt eller ved utnyttelse av frykt for angrep fra en fremmed makt. I forhold til dette innebærer forslaget til § 116 en utvidelse, se merknadene til § 112. Departementet foreslår i likhet med Lund-utvalget (se forslaget til § 17–6) at den øvre strafferammen her skal være fengsel inntil 21 år.

#### Til § 117

Bestemmelsen viderefører § 99 a som kom inn i straffeloven 1902 ved revisjonen i 1950, og retter seg mot den som griper inn i virksomheten til viktige samfunnsinstitusjoner. Departementet foreslår i likhet med Lund-utvalget (se utredningen side 92 med forslag til § 17–7) både å utvide og innskrenke virkeområdet sammenholdt med § 99 a, se punkt 7.7. Innsnevringene består i at handlingsalternativet «eller for øvrig setter betydelige samfunnsinteresser i fare» tas ut, og at enkeltpersoner ikke lenger vil vernes av bestemmelsen. Utvidelsen av straffansvaret knytter seg til at kravet til virkemidler, «bruk av våpenmakt eller under utnyttelse av frykt for inn gripen av en fremmedmakt», sløyfes, og erstattes av et generelt vilkår om at virkemidlet må være ulovlig. Endringene omtales nærmere nedenfor.

Det er bare viktige samfunnsinstitusjoner som er gitt et særskilt vern. Bestemmelsen gir selv tre eksempler på slike, men oppregningen er ikke uttømmende. Departementet har føyd til «for eksempel» for å gjøre dette klart. Ved siden av offentlige myndigheter, politiske partier og media, vil blant annet også de store arbeidslivsorganisasjonene omfattes. I situasjoner hvor samfunnet har et betydelig behov for innsats fra frivillige hjelpeorganisasjoner vil også disse kunne regnes som «viktige samfunnsinstitusjoner» i bestemmelsens forstand. Det bør ved tolkingen legges større vekt på om inngrepet mot institusjonen har satt «betydelige samfunnsinteresser i fare», enn om institusjonen etter en isolert vurdering kan karakteriseres som «viktig».

Lovforslaget verner bare institusjoner. Det særskilte vernet for offentlige tjenestemenn som straffeloven 1902 § 99 a inneholdt, er ikke videreført fordi bestemmelser om straff for vold eller trusler mot offentlige tjenestemenn gir et tilstrekkelig vern. Det vises til forslaget til § 155 og § 156. Motarbeiding av rettsvesenet skal kunne straffes etter forslaget til § 157 til § 159.



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Ikke ethvert inngrep mot viktige samfunnsinstitusjoner vil rammes av bestemmelsen. Inngrepet må være av en slik karakter at det setter «betydelige samfunnsinteresser i fare». Lund-utvalget nevner et eksempel knyttet til mediene, se utredningen side 93: Selv om mediene er viktige samfunnsinstitusjoner og pressefriheten et sentralt gode, vil ikke en trussel mot en avis om ikke å trykke et bestemt innslag sette «betydelige samfunnsinteresser i fare». Departementet vil for sin del ikke utelukke at også inngrepet mot avisens arbeid med en enkelt sak kan rammes, dersom det er viktig for samfunnet at saken blir undersøkt og belyst av en kritisk presse. Den nærmere avgrensning må overlates til påtalemyndigheten og domstolene i lys av de konkrete omstendigheter og samfunnsutviklingen generelt.

Når straffansvaret er knyttet til kriterier som «viktige» og «betydelige», må rettsanvendelsen bero på et skjønn. Det foreligger ingen rettspraksis knyttet til straffeloven 1902 § 99 a, men i og med at forslaget til § 117 ikke stiller like strenge krav til forøvelsesmåter som § 99 a, kan § 117 komme til anvendelse under mer ordinære forhold, som for eksempel når det rettes trusler mot rettshåndhevende organisasjoner fra organiserte kriminelle miljøer.

Inngrep ved bruk av vold, makt eller trusler skal kunne straffes etter § 117 dersom inngrepet retter seg mot en viktig samfunnsinstitusjon og setter betydelige samfunnsinteresser i fare. En isolert, forrykt anarkist som meddeler at han har plassert patroner med giftgass i ventilasjonsanleggene i de ti største tinghusene i Norge, og truer med å fjernutløse patronene hvis ikke domstolene i Norge øyeblikkelig legger ned virksomheten, vil rammes av bestemmelsen. Det er imidlertid de organiserte inngrepene som er særlig farlige, og slike rammes uansett hva slags virkemiddel som tas i bruk, så lenge det er ulovlig. Med «organisert» menes at inngrepet er forøvet av flere i fellesskap og etter et minimum av planlegging. Står det en organisasjon bak inngrepet, blir behovet for et særlig strafferettslig vern større, og gjør at det ikke er hensiktsmessig å stille mer kvalifiserte krav til hva slags ulovlige virkemidler som er tatt i bruk.

Uttrykket «organisert» i bestemmelsen her skal for øvrig ikke forstås på samme måte som «organisert kriminell gruppe» i § 79 bokstav c. Men kommer inngrepene fra en organisert gruppe, spiller det ingen rolle hvilke midler som brukes. Normalt vil det være bruk av makt eller trusler, og disse er derfor nevnt særskilt. Også andre midler vil imidlertid rammes, f.eks. innbrudd i dataanlegget til store medieinstitusjoner

som hindrer all kommunikasjon med e-post, eller all informasjonsformidling via internett.

For at handlingen skal være fullbyrdet, må inngrepet være gjennomført, for eksempel slik at en trussel er satt frem overfor en viktig samfunnsinstitusjon. Dernest må trusselen være av en slik art at hvis den virker, vil betydelige samfunnsinteresser settes i fare. Det kreves ikke at den aktuelle interessen har blitt påført skade, det er nok at den er satt i fare. Forsøk er straffbart, og kan tenkes når planer om inngrep avsløres og stanses i det de settes i verk, samt i de tilfeller inngrepet settes i verk, men er uegnet til å volde den fare gjerningspersonene tilsikter (utjenlig forsøk).

Strafferammen er etter forslaget fengsel inntil seks år, jf. punkt 7.7. Siden straffansvaret utvides noe og det ikke har blitt etablert noe straffenivå for lovbrudd av denne karakter, har det ikke vært aktuelt å videreføre noen minstestStraff for lovbruddene.

#### Til § 118

For grove overtredelser av § 117 foreslår departementet i likhet med Lund-utvalget at den øvre strafferammen skal være fengsel inntil 15 år, jf. punkt 7.7 og utredningen side 94 med utvalgets forslag til § 17–8. Om hvilke omstendigheter som bidrar til å gjøre handlingen grov, vises til merknadene til § 112.

#### Til § 119

Bestemmelsen erstatter straffeloven 1902 §§ 86–86 b, § 87 første ledd nr. 1 og 2 og tredje ledd og § 88, og bygger på Lund-utvalgets forslag til § 17–9, jf. utredningen side 94–100. Departementet foreslår betydelige realitetsendringer sammenholdt med gjeldende rett, se punkt 7.8.

Forslaget til *første ledd* kan anvendes i tre ulike konfliktsituasjoner: Krig, okkupasjon eller internasjonal væpnet konflikt.

Alternativet «*krig*» viser til det folkerettslige begrepet «krig», som tradisjonelt omfatter perioden mellom en formell krigserklæring eller utbrudd av kamphandlinger som partene aksepterer som krig, og den formelle fredsslutningen. I og med at landssvikbestemmelsen likestiller krig og internasjonal væpnet konflikt, er det ikke nødvendig å avgjøre hvilke konflikter og kamphandlinger som regnes som «krig». Nettopp fordi begrepet «krig» til dels er knyttet til formelle kriterier, er det i folkeretten blitt mer vanlig å operere med «væpnet konflikt».

Når det i forslaget til lovtekst er brukt «*internasjonal væpnet konflikt*», er det for å markere at reglene om landssvik ikke kommer til anvendelse om det skulle oppstå en borgerkrigliknende situasjon i Norge. Slike handlinger vil rammes av forslagene til §§ 111 og 112, jf. punkt 7.4. Ettersom den internasjonale væpnede konflikten må finne sted på norsk territorium eller det må være en overhengende fare for dette, kommer ikke landssvikbestemmelsen til anvendelse når norske styrker deltar i fredsbevarende aksjoner på steder hvor konflikten verken berører eller truer norsk territorium eller vitale norske interesser, jf. punkt 7.8.4.2. I den grad det begås sabotasje mot norske styrker eller norsk materiell eller motparten gis sensitiv informasjon, vil det rammes som for eksempel skadeverk og ulovlig etterretningsvirksomhet. I straffutmålingen kan konfliktsituasjonen tas i betraktning som en skjerpene omstendighet.

Med norsk territorium menes fastlands-Norge, Svalbard, Jan Mayen og bilandene, med tilhørende territorialfarvann, jf. lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone. Forslaget til § 119 kommer til anvendelse når det er en overhengende fare for konflikt på norsk territorium, og når konflikten finner sted utenfor territoriet dersom konflikten ikke er stasjonær eller hvor det for øvrig er stor fare for at Norge kan bli trukket inn i den.

Landssvikbestemmelsen knyttes til begrepet «*væpnet konflikt*», og skal i utgangspunktet forstås på samme måte som når dette begrepet brukes i en folkerettslig kontekst. Det kan imidlertid ikke utelukkes at begrepet når det nå brukes i straffeloven etter omstendighetene må forstås noe annerledes enn i folkeretten dersom sterke hensyn taler for dette. Dette kan for eksempel være tilfellet dersom en enkeltstående trefning rammer sivilbefolkningen på en måte som gjør det naturlig folkerettslig sett å karakterisere den som en væpnet konflikt fordi Geneve-konvensjonene dermed gir sivilbefolkningen den nødvendige beskyttelse, men uten at det av den grunn er naturlig å la bestemmelsen om landssvik få anvendelse.

Alternativet «*okkupasjon*» viderefører straffeloven 1902 § 86 b, og tar først og fremst sikte på en «*påtvunget besettelse*» av hele eller deler av territoriet uten kamphandling. Er okkupasjonen et resultat av en krig eller væpnet konflikt, vil bestemmelsen om landssvik være anvendelig på det grunnlaget. Alternativet gjelder i alle tilfeller hvor norske myndigheter ikke har samtykket til okkupasjonen eller besettelsen, selv om Norge i den pågående konflikten sympatiserer med den okkuperende makten.

Begrepene «*krigstid*» eller «*med krigstid for øye*» som brukes i straffeloven 1902 § 86 foreslås ikke videreført, men erstattes delvis av formuleringen «*overhengende fare for*» krig mv. Etter definisjonen i straffeloven 1902 § 8 i omfatter «*krigstid*» også perioder hvor det er besluttet hel eller delvis mobilisering. Som påpekt av Lund-utvalget på side 96 er det vanskelig å tenke seg en full mobilisering uten at det foreligger en slik akutt trussel som «*overhengende fare*» tar sikte på. Ved en delvis mobilisering vil det bero på årsaken om faren for væpnet konflikt kun er en nærliggende og konkret mulighet eller om den er så akutt at faren vil bli beskrevet som overhengende, med den følge at § 119 kommer til anvendelse. Er den delvise mobiliseringen foranlediget av en meget spent internasjonal situasjon, men som ikke direkte truer Norge, vil vilkåret om «*overhengende fare*» neppe være oppfylt. Departementet slutter seg til Lund-utvalgets vurdering av at Norges bistandsplikt etter NATO-traktatens art. 5 ikke kan sies å innebære en overhengende fare for krig før det er kommet en anmodning fra det land som er angrepet, jf. utredningen side 96. Alternativet «*med krigstid for øye*» i straffeloven 1902 § 86, der rekkevidden av straffansvaret berodde på gjerningspersonens formål med handlingen, er ikke videreført.

Som nevnt i punkt 7.8.4.3 foreslår departementet i likhet med Lund-utvalget å forlate den kasuistiske utformingen i straffeloven 1902 § 86 første ledd, og forslaget til § 119 er derfor langt på en videreføring av samlebestemmelsen i § 86 første ledd nr. 10, kombinert med § 86 b første ledd. Det straffbare består etter forslaget i enten å yte bistand til fienden eller okkupasjonsmakten mot Norge, eller å svekke forsvarsevnen til Norge eller en nasjon som Norge er alliert eller i kamfelleskap med. Det vil i utgangspunktet bero på situasjonen om en gitt handling er straffbar bistand til fienden eller svekker forsvarsevnen. Men selv om den kasuistiske utformingen ikke videreføres, vil de sentrale formene for bistand til fienden være av den art som er regnet opp i § 86 første ledd nr. 1, 2, 3, 6 og 8, dvs. krigstjeneste, spionasje, sabotasje, angiveri og administrativ bistand. Praksis og teori knyttet til § 86 vil på disse punktene fremdeles være av interesse. For landssvik som nevnt i § 86 nr. 4, 5, 7 og 9 vil det måtte bero på en mer konkret vurdering om handlingene kan ses på som bistand til fienden, eventuelt om de svekker forsvarsevnen. Det vil blant annet være av sentral betydning om det dreier seg om en krigssituasjon med krigshandlinger på norsk territorium, eller om norske styrker er engasjert i krig andre steder. Hvilke begrensninger som kan legges på ytringsfriheten,

forenings- og organisasjonsfriheten og retten til arbeidskamp om landssviksituasjonen vil bero på om det dreier seg om en fullstendig okkupasjon under krig, eller om en væpnet konflikt i umiddelbar nærhet av norsk territorium. Den økte verdien det er lagt på disse grunnleggende demokratiske rettighetene siden 1950, kan lett medføre at avveiningen faller annerledes ut enn dengang, jf. Lund-utvalget side 98–100. I tillegg rammer bestemmelsen forhold som etter straffeloven 1902 blir rammet av § 87 første ledd nr. 1 og 2, jf. annet ledd, og av § 88. For eksempel er det straffbart ikke å gi til en norsk militær befalingsmann de opplysninger man har fått om forhold av betydning for militære tiltak, såfremt det skader landets forsvarsevne ikke å gi opplysningene.

Grensen for hva som anses for å være straffbar «bistand mot Norge», vil også bli trukket forskjellig avhengig av om bistanden gis til en fiende som Norge er i krig eller konflikt med, eller i et tilfelle av okkupasjon hvor Norge i den underliggende konflikten sympatiserer med okkupasjonsmakten. Det avgjørende for straffbarheten er at bistanden til fienden er rettet mot Norge, men det er ikke nødvendig at handlingen har blitt begått i Norge, jf. § 5 nr. 6.

Alternativene «bistand mot Norge» og «skader den norske forsvarsevnen» er selvstendige, men vil gjerne gli over i hverandre idet bistand mot Norge vil svekke forsvarsevnen og omvendt. Alternativet «skader den norske forsvarsevnen» gjør det likevel klart at også handlinger som ikke rammer militære installasjoner, er til umiddelbar fordel for fienden eller okkupasjonsmakten, eller skjer i forståelse med denne, men som mer generelt svekker det norske totalforsvaret, kan være landssvik. Den som ved overhengende fare for krig eller etter at krigshandlinger er innledet på norsk territorium, til egen fordel tømmer Sivilforsvarets beredskapslagre, kan i tillegg til grovt tyveri også tiltales for å ha svekket den norske forsvarsevnen. I § 86 første ledd nr. 10 brukes begrepet «motstandskraft», og i Ot.prp. nr. 79 (1950) side 11 uttales det at motstandskraften er produktet av motstandsevnen og motstandsviljen. Selv om det i forslaget til § 119 brukes «forsvarsevnen», tas det ikke sikte på noen realitetsendring, jf. Lund-utvalget side 96. En propagandavirksomhet som klart undergraver befolkningens forsvarsvilje vil fortsatt straffes som landssvik. Handlinger som svekker forsvarsevnen til land som Norge har en formell forsvarsallianse med (NATO) eller som deltar i krigen eller den væpnede konflikten på samme side som Norge, straffes som landssvik på lik linje med om handlingen hadde rammet den norske forsvarsevne.

For at overtredelsen av § 119 skal være fullbyrdet, må handlingen rent faktisk ha vært til fordel for fienden eller den norske forsvarsevnen må ha blitt skadet. Det er ikke nok at handlingen er egnet til å skape et slik resultat, slik som etter straffeloven 1902 § 86 første ledd nr. 4. Men for øvrig endrer ikke forslaget fullbyrdelsestidspunktet i forhold til den mer kasuistiske bestemmelsen i § 86. Når dette understrekes, er det fordi den kasuistiske formen nok gjør det lettere å anse for eksempel det «å gå inn i [et] parti som virker til fordel for fienden» (§ 86 første ledd nr. 5) som fullbyrdet landssvik, enn når den samme atferden skal bedømmes etter det mer generelle kriteriet «ytter fienden bistand mot Norge». Inntreer ikke virkningen, vil det foreligge forsøk på landssvik, jf. straffeloven 2005 § 16. Etter § 15 er medvirkning straffbart, og i forhold til landssvikbestemmelsen vil både fysisk og psykisk medvirkning være aktuelt.

Forslaget til *annet ledd* viderefører straffeloven 1902 § 86 første ledd siste punktum, og verner stater som er våre allierte etter en formell forsvarsallianse, og stater som deltar sammen med Norge i et faktisk kampefelleskap. Det er en forutsetning for vernet av allierte stater at det dreier seg om en krig eller væpnet konflikt som Norge deltar i, eller at det er en overhengende fare for dette. Bare svekkelse av forsvarsevnen til allierte er nevnt, sml. første ledd. Bistand til fienden til en alliert stat vil rammes av forslaget til første ledd uavhengig av virkningen for Norge eller andre staters forsvarsevne. Det vises for øvrig til delutredning VIII side 99 og side 75 flg.

Skyldkravet er forsett, jf. straffeloven 2005 § 21. Departementet foreslår ikke å videreføre straffeloven 1902 § 86 a om grovt uaktsomt landssvik, som først og fremst tar sikte på å ramme skjult men ikke fullt ut bevist forsett. Kravet om forsett innebærer bl.a. at gjerningspersonen minst må ha tenkt over muligheten av at den handlingen som begås gir bistand til fienden eller skader den norske forsvarsevnen, men likevel bestemmer seg for å foreta handlingen selv om et slikt resultat mest sannsynlig skulle inntre (eventuelt forsett), jf. straffeloven 2005 § 22 første ledd bokstav c.

For ordinær overtredelse av bestemmelsen om landssvik er straffen fengsel inntil 10 år. Selv for handlinger som ikke kan karakteriseres som grovt landssvik, vil straffverdigheten variere betraktelig, men en strafferamme fra 14 dager til 10 år fanger opp spennet. Selv i dommer avsagt kort tid etter okkupasjonen i 1940–45 ligger straffene innenfor 10 år fengsel når det ikke foreligger omstendigheter som etter forslaget her vil gjøre landssviket grovt. På den annen side er det i landssvikavgjørel-

sene etter siste krig en rekke tilfeller – bedømt etter landssvikanordningen – som resulterte i lavere straff enn fengsel i 3 år. I samsvar med det alminnelige syn på minstestraffer i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 132 flg. og som deles av Lund-utvalget side 51, er det derfor ikke foreslått noen minstestraff.

#### Til § 120

For grovt landssvik går departementet inn for at den øvre strafferammen skal være fengsel inntil 21 år. Dette er i samsvar med forslaget til Lund-utvalget, se § 17–10 i utredningen side 100. Om det nærmere innholdet i bestemmelsen vises det i hovedsak til merknadene til § 112.

Forutsetningen for at bestemmelsene om landssvik (§ 119 jf. § 120) skal komme til anvendelse, er at det i det minste foreligger en overhengende fare for at Norge vil bli involvert i en internasjonal væpnet konflikt på norsk territorium. Det gir derfor liten selvstendig mening å benytte «frykt for inngrep av en fremmed stat», jf. § 112 bokstav b, som kriterium for når landssviket er grovt. Dette alternativet er derfor utelatt i § 120. Men i og med at landssvikhandlingen foretas i en så kritisk situasjon, kan den medføre en særlig alvorlig virkning for Norge, slik at vilkåret i § 112 bokstav a er oppfylt. Særlig vil dette gjelde hvis landssvikhandlingen foretas i tilknytning til et angrep mot Norge. Også omstendigheter som nevnt i § 112 bokstav d vil for mange landssvikhandlinger være oppfylt; landssvik i form av angiveri, spionasje og sabotasje vil lett sette andres liv i fare. Det må imidlertid ha ligget innenfor gjerningspersonens forsett at handlingen kunne få et slikt resultat.

Heller ikke § 120 inneholder noen uttømmende oppregning av hvilke omstendigheter som kan gjøre landssvikhandlingen grov, jf. uttrykket «særlig legges vekt på». Andre relevante omstendigheter går frem av delutredning VIII side 100.

#### Til § 121

Bestemmelsen avløser særlig straffeloven 1902 § 91, og er basert på Lund-utvalgets forslag til § 17–11 første ledd, se delutredning VIII side 100–103. Både i forhold til § 91 og i forhold til Lund-utvalgets forslag er det foreslått realitetsendringer, jf. punkt 7.9.4. Det er et vilkår for straff at innsamling eller mottak av hemmelige opplysninger, som ikke gjøres til fordel for en fremmed stat etter terrororganisasjon, skjer uten aktverdig grunn.

Bestemmelsen retter seg kun mot etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter slik de

nærmere er angitt i bokstav a til f. Ulovlig etterretningsvirksomhet mot andre interesser, som i Lund-utvalgets forslag var inntatt i annet ledd i utkastet til § 17–11, er skilt ut som en egen bestemmelse i § 126.

Bestemmelsens virkeområde fremgår av tre vilkår. For det første er det et krav at opplysningene som etterretningsvirksomheten er rettet mot, er hemmelige. I hva som regnes som en hemmelighet gjøres det ingen endringer i rettstilstanden etter straffeloven 1902 §§ 90 og 91, jf. delutredning VIII side 102–103. Utgangspunktet er at opplysningen må være så lite kjent at den både anses og blir behandlet som en hemmelighet. Formell gradering er et moment, men ikke et krav. Dreier det seg om opplysninger som er offentlige etter for eksempel offentlighetslova eller miljøinformasjonsloven, vil de i seg selv aldri bli å betrakte som hemmelige, selv om de ikke er kjent utad. Men også etter forslaget til § 121 kan det tenkes at opplysninger som fremkommer ved sammenstilling og bearbeiding av åpne kilder kunne være en hemmelighet (puslespilldoktrinen). Hemmelig informasjon om infrastrukturen, jf. bokstav e, vil ikke sjelden kunne innsamles ved bearbeiding av åpne kilder.

For det annet er det et krav at hemmeligheten er knyttet til grunnleggende nasjonale interesser av det slag som er regnet opp i bokstav a til f. Området som er beskyttet mot ulovlig etterretningsvirksomhet er utvidet i forhold til straffeloven 1902 § 91 jf. § 90. Selv etter at formuleringen «ligeoverfor anden Stat» ble fjernet i 1999, slik at ikke bare den ytre sikkerhet ble beskyttet, vil kriteriet «grunnleggende nasjonale interesser» favne videre enn «rikets sikkerhet». Det er nå ikke lenger et krav at de interesser som etterretningsvirksomheten er rettet mot, angår statens selvstendighet og sikkerhet, eller de øverste statsorganers virksomhet, slik §§ 90 og 91 er forstått etter lovendringen i 1999. Også hemmelig informasjon om infrastrukturen som er av grunnleggende betydning for den indre sikkerhet, er etter § 121 vernet mot etterretningsvirksomhet, jf. særlig bokstav e.

*Bokstav a* om forsvars-, sikkerhets- og beredskapsmessige forhold viderefører i et mer moderne språk blant annet beskyttelsen av rikets sikkerhet overfor en annen stat. Praksis og teori etter straffeloven 1902 §§ 90 og 91 er derfor fortsatt relevant her. Nytt er at også sikkerhetsmessige forhold vernes, som for eksempel virksomheten til Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

*Bokstav b* omhandler etterretningsvirksomhet som mangler en aktverdig grunn (se nedenfor) og som er rettet mot Kongen, Stortinget, regjeringen

eller Høyesterett. Dels er det innsamling av hemmelig informasjon om hva disse arbeider med, og dels gjelder det etterretning mot sikkerhetsopplegget som er iverksatt for å beskytte dem. Også etterretning mot departementene omfattes, hvis informasjonen som innsamles er av en slik karakter at en avsløring av den kan skade «grunnleggende nasjonale interesser». Dette kan blant annet være aktuelt i saker der departementet fungerer som regjeringens sekretariat.

Alternativet «handlefrihet» vil lett gli over i *bokstav c* som omhandler «forholdet til andre stater». Det mest praktiske eksempel på innskrenket handlefrihet er at det i forhandlinger med andre stater på forhånd er blitt kjent hva som er den norske forhandlingstaktikk, posisjon og den absolutte grensen for hva som kan aksepteres. Men det er ikke noen full overlapping mellom alternativene. Bokstav *c* vil være anvendelig ved hemmelig informasjon som ikke er knyttet til forhandlinger mv., men som vil kunne skade Norges forhold til andre stater.

Handlefriheten kan også begrenses overfor andre enn stater, for eksempel overfor internasjonale organer eller internt i Norge. For eksempel kan formålet med innsamlingen av informasjon om de øverste statsorganene være å sette en terrororganisasjon i stand til urettmessig å tvinge en offentlig myndighet til å gjøre eller unnlate noe, jf. § 131.

*Bokstav d* fører i det vesentlige videre det vernet som ble føyd til i § 90 i 1999, jf. Ot.prp. nr. 64 (1998–99) side 130–31. Det er først og fremst etterretning rettet mot sikkerhetsopplegget rundt statsbesøk og store internasjonale arrangementer som omfattes av bestemmelsen. Når den beskytter «fremmede staters representasjon» vil det også omfatte norske sikkerhetsopplegg knyttet til de faste representasjonene forutsatt at informasjonen i det konkrete tilfelle er av slik karakter at den kan skade grunnleggende nasjonale interesser. Det er åpenbart en grunnleggende nasjonal interesse at Norge har gode diplomatiske forbindelser med andre land. Blir Norge på grunn av ulovlig etterretningsvirksomhet vesentlig dårligere rustet til å gi ambassader og residenser den beskyttelsen Wienkonvensjonen 18. april 1964 om diplomatisk samkvem krever, vil derfor vilkåret om «grunnleggende nasjonal interesse» lett være oppfylt. Ved lovendringen i 1999 ble det i forarbeidene også nevnt begivenheter i kongehuset. Dette vil i stor utstrekning dekkes av «nasjonale arrangementer», mens selve sikkerheten til Kongen og Regenten er dekket av bestemmelsen i bokstav *b*. Internasjonale arrangementer vil omfatte både store konferanser av politisk karakter, for eksempel et møte i

Verdensbanken, og omfattende kulturelle arrangementer, for eksempel Olympiske leker.

*Bokstav e* er særlig relevant for etterretningsvirksomhet til fordel for terrorvirksomhet. Siktemålet med bestemmelsen er først og fremst å verne hemmelig informasjon om infrastrukturen slik at terrororganisasjoner ikke kan benytte denne til å begå terrorhandlinger som alvorlig forstyrrer en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, jf. § 131.

Bokstav *f* er en ny bestemmelse, og verner hemmelige opplysninger om norske naturressurser. Vernet gjelder uavhengig av hvor opplysningene befinner seg. Dersom opplysningene behandles av regjeringen, vil de være vernet allerede etter bokstav *b* om de øverste statsorganenes virksomhet. Bokstav *f* får særlig selvstendig betydning for opplysninger som finnes andre steder, for eksempel i underliggende forvaltningsorganer eller hos private aktører.

Det tredje kriteriet kan sies å være et kvalitetskrav. Det er ikke tilstrekkelig at informasjonen er hemmelig og angår interesser som nevnt i bokstav *a-f*. Den må være av en slik karakter at den, om den avsløres, vil representere en fare for skade på de aktuelle interessene. Det vil særlig avhenge av hvor mye og hvor sensitiv informasjon som er samlet inn gjennom etterretningen. Om begrunnelsen for at bestemmelsen i denne relasjon er gjort til et faredelikt vises til punkt 7.9.4.1.

Den straffbare handlingen består i uten aktverdig grunn å samle inn eller sette seg i besittelse av materiale som nevnt ovenfor. Bestemmelsen vil ramme både det ta i mot informasjon fra andre, og selv aktivt samle inn informasjonen. Slik loven er utformet, fremgår det at innsamling av informasjon til fordel for en fremmed stat eller en terrororganisasjon aldri er aktverdig. Avdekkes det at en fremmed etterretningsorganisasjon driver virksomhet i Norge under dekke av å være forskning eller undersøkende journalistikk, er det følgelig ikke nødvendig å gjennomføre noen aktverdighetsvurdering.

Når rettmessighetsstandarder «aktverdig grunn» er tatt inn, er det først og fremst for å kunne balansere vernet om grunnleggende nasjonale interesser mot informasjons- og ytringsfriheten som følger av Grunnloven § 100 og EMK art. 10, jf. drøftelsen i punkt 7.9.4.2. I praksis vil det særlig være utøvere av kritisk forskning og undersøkende journalistikk som kan ha behov for å samle inn hemmelig informasjon om grunnleggende nasjonale interesser, men reservasjonen som kan gjøre virksomheten lovlig, er ikke positivt avgrenset til disse tilfellene. På den annen side har heller

ikke journalister eller forskere noen absolutt og ubetinget rett til å samle inn beskyttet informasjon. I den konkrete vurderingen må det bl.a. legges vekt på hvor sensitiv informasjonen er, om den er innhentet fra skjulte eller åpne kilder, om innhentingen er skjedd fordekt eller under falsk «flagg» eller identitet, om informasjonen angår spørsmål av sentral politisk interesse, og hvordan informasjonen skal benyttes, som bakgrunnsstoff eller omtales mer direkte. I aktverdighetsvurderingen vil det også stå sentralt om informasjonsinnhentingen avsluttes når det med tilstrekkelig grad av visshet viser seg at det innsamlede materialet ikke kan underbygge den hypotesen eller mistanken som lå bak innsamlingen.

Det er bare etterretning mot norske grunnleggende nasjonale interesser som rammes av bestemmelsen. Selv om det normalt vil være tilfelle, er det ikke noe vilkår for straff at handlingen er forøvet i Norge, jf. straffeloven 2005 § 5 første ledd nr. 6. Etterretningsvirksomhet til skade for andre stater som er forøvet i Norge vil kunne straffes etter § 126 bokstav b.

Skyldkravet er forsett, jf. straffeloven 2005 § 21. Forsettet må omfatte at opplysningen er hemmelig, angår de relevante grunnleggende nasjonale interesser og kan skade disse interessene om informasjonen avsløres. På vanlig måte er det likevel ikke noe krav at gjerningspersonen er klar over at informasjonen må anses for å være av «grunnleggende nasjonal interesse», så lenge vedkommende er klar over hva slags karakter informasjonen har, for eksempel sensitiv informasjon om telekommunikasjonsnett. Ved aktiv etterretning vil det sjelden være tvil om kravet til forsett er oppfylt, men spørsmålet kan bli aktuelt for den som mer passivt setter seg i besittelse av og oppbevarer slik informasjon som en medvirkningshandling, eller som samler inn informasjon som ledd for eksempel i forskning eller journalistisk virksomhet. Medvirkning er straffbart etter straffeloven 2005 § 15.

Straffen er bot eller fengsel inntil 3 år, dvs. ett år mer enn i straffeloven 1902 § 91. I samsvar med de generelle retningslinjene for utforming av strafferammer, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 307, er bot angitt som en selvstendig straffart siden fengselsstraffen er 3 år eller lavere. Det betyr at bot kan ilegges som eneste straff, jf. straffeloven 2005 § 53 første ledd. Strafferammen gjør at forsøk er straffbart, jf. straffeloven 2005 § 16.

#### Til § 122

Bestemmelsen angir når overtredelser av § 121 skal regnes som grove og gi grunnlag for fengsel

inntil 10 år. Den viderefører og utvider straffskjerpingsregelen i straffeloven 1902 § 91 annet straffalternativ, og svarer med enkelte endringer til utkastet til § 17–12 i delutredning VIII side 105.

Avgjørelsen av om en overtredelse regnes som grov hører prosessuelt med til skyldspørsmålet, og må omfattes av gjerningspersonens forsett. Om en overtredelse av § 121 skal regnes som grov, beror på en skjønnsmessig vurdering, og oppregningen i § 122 nevner de momenter det er mest nærliggende å legge vekt på ved vurderingen. Momentene er imidlertid ikke nødvendige for at overtredelsen skal regnes som grov, jf. «særlig legges vekt på».

*Bokstav a* er lik § 112 bokstav c, og det vises til merknadene til denne bestemmelsen. Sammenlignet med straffeloven 1902 § 91 er dette momentet nytt.

*Bokstav b og c* viderefører bestemmelsen i annet straffalternativ i § 91, men i *bokstav b* er «terrororganisasjon» nevnt ved siden av en fremmed stat slik som i § 121. Foruten at en slik avsløringshensikt innebærer at informasjonsinnsamlingen aldri er rettmessig som «aktverdig grunn», vil den ofte også gjøre etterretningsvirksomheten grov. Det er ikke noe krav at den fremmede staten eller terrororganisasjonen er oppdragsgiver. Også den som samler inn informasjon med det for øye å selge resultatet til en terrororganisasjon som gjerningspersonen antar vil være interessert i informasjonen, kan straffes for grov overtredelse. Etter *bokstav c* er handlingen grov hvis en avsløring ville ha voldt betydelig skade. Selv om § 121 er fullbyrdet når det er samlet inn hemmelig informasjon som kan skade grunnleggende nasjonale interesser, er det et vilkår for at handlingen skal være grov alene på grunn av skadepotensialet at det kan bevises at opplysningenes art, innhold og omfang er slik at avsløring «ville ha voldt betydelig skade». At de kunne ha voldt slik skade er ikke nok, slik det heller ikke er etter straffeloven 1902 § 91.

#### Til § 123

Paragraf 123 viderefører straffeloven 1902 § 90 og rammer den som avslører hemmeligheter om grunnleggende nasjonale interesser som nevnt i § 121. Ettersom vernet etter § 123 på samme måte som i § 121 knytter seg til «grunnleggende nasjonale interesser» i stedet for «rikets sikkerhet», og bestemmelsen dessuten er gjort til et faredelikt, utvides området for det straffbare noe i forhold til straffeloven 1902 § 90. Forslaget er identisk med forslaget til Lund-utvalget til § 17–13, jf. utredningen side 105, bortsett fra at utvalget gikk inn for at

det måtte kreves at interessene ble skadet, se punkt 7.9.4.1. Hva som skal regnes som en hemmelighet og hvilke grunnleggende interesser som regnes som statshemmeligheter, går frem av punkt 7.9.4.1 og 7.9.4.2, se også merknadene til § 121.

Den straffbare handlingen er å offentliggjøre, overlevere eller på annen måte avsløre statshemmeligheter som nevnt, jf. *første punktum*. Den minst omfattende handlingen er å avsløre, og på samme måte som begrepet «åpenbare» i straffeloven 1902 § 90, er det tilstrekkelig at hemmeligheten er urettmessig gjort kjent for én person. Er opplysningen formidlet til en person som ikke er berettiget til den, er handlingen straffbar selv om mottakeren selv har taushetsplikt og holder opplysningen for seg selv. Alternativet «overlevere» tar særlig sikte på tilfeller hvor opplysningen er skriftlig eller lagret på annen måte, og materialet eller kopi av dette overleveres eller oversendes til andre. Informasjonen er «offentliggjort» når den er gjort kjent eller tilgjengelig for allmennheten.

En straffbar avsløring av statshemmeligheter kan finne sted i forlengelsen av en periode med ulovlig etterretning, jf. §§ 121 og 122. Men § 123 kan også overtres av personer som forut for avsløringen har hatt lovlig adgang til opplysningene, for eksempel ved at slike personer verves av fremmede staters etterretningstjenester og overleverer informasjon til disse, eller ved at personer som har arbeidet i hemmelige tjenester skriver bok om sine erfaringer og gjennom det offentliggjør statshemmeligheter som fortsatt er aktuelle, uten at fremstillingen av andre grunner bør være tillatt i et demokratisk samfunn og derfor må anses som rettmessig.

Departementet foreslår at avsløringen ikke skal være straffbar om den skjer av en aktverdig grunn, se punkt 7.9.4.2. Departementet understreker at hva som er «aktverdig grunn» først og fremst er en objektiv vurdering av om avsløringen varetar viktige samfunnshensyn, veid opp mot de skadevirkningene avsløringen medfører. Hvilken personlig motivasjon gjerningspersonen har for å avsløre opplysningene, er av underordnet betydning. Det foreligger aldri aktverdig grunn dersom opplysningen er avslørt til en fremmed stat eller terrororganisasjon, jf. *annet punktum*. Annet punktum tar sikte på avsløringer som skjer direkte til en fremmed stat eller terrororganisasjon. Dersom det dreier seg om opplysninger som disse setter seg i besittelse av på grunnlag av en publisert sak i mediene, blir det på vanlig måte avgjørende om den som publiserte opplysningene hadde en aktverdig grunn til det, for eksempel fordi det var

tale om journalistikk som var nødvendig for å avdekke sterkt kritikkverdige forhold.

På samme måte som ved overtredelse av § 121 er det tilstrekkelig at det er avslørt opplysninger som etter sin art eller omfang *kan* skade grunnleggende nasjonale interesser. Når avsløringen skjer ved at opplysninger overleveres, vil man sjelden ha eksakte og detaljerte opplysninger om hva som er overlevert, hva mottakeren visste fra før og hvilken bruk mottakeren kan tenkes å gjøre av informasjonen (trusselsituasjonen), jf. høringsuttalelsen fra Oslo statsadvokatembeter og drøftelsen i punkt 7.9.4.1. Når det er tilstrekkelig at en avsløring kan skade de nevnte interessene, er det ikke nødvendig for påtalemyndigheten å føre bevis for eksakt hvilke opplysninger som er overlevert, og enn mindre hva den konkrete mottager var kjent med fra andre kilder.

Skyldkravet etter bestemmelsen er forsett, jf. straffeloven § 21. Hva forsettet må omfatte, går frem av merknadene til § 121. I tillegg må også selve avsløringen være forsettlig. Hvis opplysningene blir kjent for uvedkommende på grunn av skjødesløs oppbevaring, fordi de blir gjenglemt eller lignende, kan imidlertid forholdet være straffbart etter § 125.

For det tilfellet at det er gjerningspersonens forsett å avsløre statshemmeligheter, men de aktuelle opplysningene er uriktige og derfor ikke representerer noen hemmelighet om grunnleggende nasjonale interesser, kan gjerningspersonen bare straffes for forsøk på avsløring. Bestemmelsene viderefører derfor rettsstillingen etter straffeloven 1902 § 90, som også krever at opplysningen er riktig, jf. delutredning VIII side 106.

Strafferammen på 3 år viderefører rammen for en ordinær overtredelse av straffeloven 1902 § 90. I samsvar med de generelle retningslinjer for strafferammer, jf. Ot.prp. 90 (2003–2004) side 307, er imidlertid bot angitt som selvstendig straffalternativ.

Det følger av straffeloven 2005 §§ 15 og 16 at medvirkning og forsøk er straffbart.

#### Til § 124

Forslaget til § 124 angir når overtredelser av § 123 skal regnes som grove og kunne straffes med fengsel inntil 15 år. Bestemmelsen viderefører straffskjerpingsregelen i straffeloven 1902 § 90, og svarer med enkelte mindre endringer til Lund-utvalgets forslag til § 17–14, se utredningen side 106–107.

Avgjørelsen av om en overtredelse regnes som grov, hører prosessuelt med til skyldsspørsmålet,

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

og må omfattes av gjerningspersonens forsett. Om en overtredelse av § 123 skal regnes som grov, må bero på en skjønnsmessig vurdering, og oppregningen i § 124 nevner de momenter det er mest naturlig og nærliggende å legge vekt på ved vurderingen. Momentene i oppregningen er ikke nødvendige for at overtredelsen skal regnes som grov, jf. «særlig legges vekt på».

*Bokstav a* er det samme straffskjerpene momentet som i § 112 bokstav c, og det vises til merknadene til denne bestemmelsen.

*Bokstav b* viderefører straffskjerpingsbestemmelsen i straffeloven 1902 § 90 tredje ledd, og skal forstås på samme måte.

*Bokstav c* er avsløring til en terrororganisasjon likestilt med avsløring til en fremmed stat, men ellers svarer bestemmelsen til straffeloven 1902 § 90 første ledd annet straffalternativ.

*Bokstav d* viderefører straffskjerpingsalternativet i straffeloven 1902 § 90 første ledd avslutningsvis, men er formulert annerledes. Som for bestemmelsene om ulovlig etterretning i §§ 121 og 122 krever § 123 bare at de avslørte hemmelighetene etter sin art og omfang kan skade grunnleggende nasjonale interesser. For at en avsløring skal anses som grov alene på grunn av opplysningens skadepotensial, må skaden rent faktisk ha inntrådt.

Strafferammen på 15 år viderefører den strengeste strafferammen i straffeloven 1902 § 90. I samsvar med det generelle syn på minstestraf som er kommet til uttrykk i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 136, er minstestrafen på 1 år i straffeloven 1902 § 90 ikke videreført, jf. punkt 7.3.7.

#### Til § 125

Bestemmelsen retter seg mot uaktsom avsløring av statshemmeligheter, jf straffeloven 1902 § 90 annet ledd. Også på dette punktet rekker vernet noe lenger enn etter § 90. Forslaget er, med unntak av skyldkravet, likt med utkastet til § 17–15 i delutredning VIII, se side 107. Om begrunnelsen for å opprettholde et krav om simpel uaktsomhet (utvalget går inn for grov uaktsomhet), vises til punkt 7.9.4.3.

I forhold til straffeloven 1902 § 90 annet ledd som bare gir adgang til å anvende bot, er strafferammen betydelig utvidet og brudd skal nå kunne straffes med fengsel inntil 2 år. Om begrunnelsen vises til punkt 7.9.4.4.

#### Til § 126

Bestemmelsen avløser med enkelte endringer straffeloven 1902 § 91 a og § 133 og lov om for-

svarshemmeligheter § 4, og svarer i det alt vesentlige til § 17–11 annet ledd i Lund-utvalgets lovutkast, se utredningen side 100 flg. Uaktsomhetsansvaret i § 91 a og § 4 foreslås ikke videreført, og medfører en avkriminalisering i forhold til gjeldende rett. Forholdet til gjeldende rett er nærmere behandlet nedenfor.

Forslaget rammer andre former for ulovlig etterretningsvirksomhet enn dem som retter seg mot hemmelige, grunnleggende nasjonale interesser. Begrunnelsen for å innta bestemmelsen i en egen paragraf går frem av punkt 7.9.4.5. Etterretningsvirksomhet på norsk område er ikke kriminalisert generelt. Hvis ikke etterretningen er rettet mot grunnleggende nasjonale interesser, er det bare virksomhet av den art som er nevnt i bokstav a og b som er straffbar.

Forslaget rammer bare handlinger som foretas «på norsk område», jf. straffeloven 2005 § 4. Når bestemmelsen selv begrenser virkeområdet slik, får straffeloven 2005 §§ 5 og 6 ingen betydning. I gjeldende lovgivning gjelder en slik begrensning bare for straffeloven § 1902 § 133 om verving. Straffeloven 1902 § 91 a om flyktningspionasje hører på den annen side til bestemmelser som etter straffeloven 1902 § 12 er straffbare også når de er begått av nordmenn og utlendinger i utlandet. Overtredelse av lov om forsvarshemmeligheter § 4 er ikke nevnt i straffeloven 1902 § 12, og etterretningsvirksomhet rettet mot andre stater enn Norge, og som er forøvet i utlandet, kan derfor bare straffes når forholdet også er straffbart etter gjerningsstedets lovgivning, jf. straffeloven 1902 § 12 nr. 3 bokstav c og nr. 4 bokstav b. Når § 126 er begrenset til ulovlig etterretningsvirksomhet på norsk område, har dette sin begrunnelse i at den norske offentlige interessen alene er knyttet til at flyktninger ikke utsettes for slik etterretningsvirksomhet mens de oppholder seg og er gitt beskyttelse på norsk område, og etterretningsvirksomhet mot andre stater ikke drives fra norsk område. Bestemmelser som beskytter andre interesser og som kan bli krenket ved slik virksomhet, for eksempel ulovlig avlytting, kan likevel ha et videre jurisdiksjonsområde.

Det er bare etterretningsvirksomhet mv. som skjer til fordel for en fremmed stat eller terrororganisasjon som rammes. Det kreves ikke at en fremmed stat eller terrororganisasjon er oppdragsgiver, men det må ligge innenfor gjerningspersonens forsett når informasjonen innhentes at den skal gjøres kjent for en slik stat eller organisasjon. Informasjon som er innhentet for annet formål, for eksempel journalistisk virksomhet med tanke på å beskrive flyktnings situasjon, og som senere gjø-



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

res kjent for en annen stat eller terrororganisasjon, kan ikke straffes etter § 126. Avsløring av sensitiv flyktninginformasjon er ikke i seg selv gjort straffbar, sml. §§ 123–125.

*Bokstav a* viderefører med visse endringer straffeloven 1902 § 91 a. Det er imidlertid ikke lenger noe krav om at informasjonsinnhentingen skal skje hemmelig eller ved ulovlige midler. Også en innsamling fra åpne kilder, men der informasjonen sammenstilles og bearbeides til personsensitiv informasjon, vil derfor kunne rammes. Informasjonen må imidlertid fortsatt gjelde «personlige forhold». Som personlige forhold regnes også opplysninger om politisk orientering og sympatier, og politiske forhold er derfor ikke nevnt særskilt slik som i straffeloven 1902 § 91 a. Noen realitetsendring innebærer dette ikke.

Opplysningen må kunne volde fare for *noens* liv, helse, frihet eller eiendom. Faren behøver ikke nødvendigvis knytte seg til den som blir gjenstand for informasjonsinnhentingen i Norge. Det vanligste er kanskje nettopp at det er gjenværende familie eller venner i det land flyktningen kommer fra, som blir utsatt for represalier rettet mot deres person eller eiendom. Det er tilstrekkelig at informasjonen er av en slik karakter at det er en objektivt basert mulighet for at de negative virkningene inntrer, jf. uttrykket «kan volde fare». Selv om bestemmelsens viktigste virkeområde er beskyttelse av flyktninger, vil den også omfatte virksomhet som er rettet mot etniske nordmenn som for eksempel driver en virksomhet som misbilliges av terrororganisasjoner eller andre stater.

Alternativet i straffeloven 1902 § 91 a om opplysninger som kan «skade Norges interesser» er ikke videreført. En vesentlig del av det som ble rammet av dette alternativet, omfattes nå av «grunnleggende nasjonale interesser», jf. forslaget til § 121.

*Bokstav b* viderefører lov om forsvarshemmeligheter § 4 i den grad den beskytter en fremmed stats sikkerhetsinteresser. Med sikkerhetsinteresser forstås informasjon om andre stater av det slag som for Norges del er omhandlet i forslaget til § 121. Også her det tilstrekkelig med en objektivt basert og ikke helt fjerntliggende fare for at en fremmed stats sikkerhetsinteresse kan bli skadelidende, jf. uttrykket «kan skade». Selv om straffeloven 2005 ikke inneholder noen generell rettsstridsreservasjon slik Straffelovkommisjonen foreslo, har ikke departementet funnet det nødvendig å innta noen uttrykkelig reservasjon for å klargjøre at bestemmelsen ikke rammer lovlig etterretning iverksatt av en kompetent norsk myndighet eller med samtykke av denne.

Overtredelse av § 126 krever forsett, jf. straffeloven 2005 § 21. Både straffeloven 1902 § 91 a og lov om forsvarshemmeligheter § 4 har et delt skyldkrav, idet det er tilstrekkelig med uaktsomhet om at informasjonen kunne ha skadefølge. At informasjonen kan ha slike følger må nå omfattes av forsett, jf. punkt 7.9.4.3.

Straffeloven 1902 § 91 a var fullbyrdet som forsøkshandling, jf. «søker å», men dette er ikke videreført i § 126 bokstav a. Med det innhold forsøksreglene er gitt i straffeloven 2005 § 16 og § 80 bokstav b, har endringen likevel begrenset betydning. At både medvirkning og forsøk er straffbart, følger av straffeloven 2005 §§ 15 og 16.

Strafferammen er bot eller fengsel inntil 3 år. I forhold til forslaget i delutredning VIII er dette en skjerping, jf. punkt 7.9.4.4 og utredningen side 104. For den atferd som er kriminalisert i bokstav b, er en strafferamme på 3 år også en heving i forhold til straffeloven 1902 § 133 og lov om forsvarshemmeligheter § 4. Rammen på fengsel inntil 3 år er først og fremst er fastsatt av hensyn til flyktningsspionasje, og signaliserer ikke at straffnivået bør skjerpes for tilfeller som nevnt i bokstav b.

#### Til § 127

Forslaget er i samsvar med Lund-utvalgets forslag til § 17–16, jf. utredningen side 107, og viderefører realiteten i straffeloven 1902 § 94 første ledd og § 104. Det vises til punkt 7.10. Praksis og litteratur til disse bestemmelser vil derfor fremdeles være relevant. Det som rammes er at to eller flere personer blir enige om å begå en eller flere av de handlinger som bestemmelsen viser til. Forbundet kan være mellom to private parter eller mellom en person og en representant for en terrororganisasjon eller en fremmed stat. Det er ikke noe krav at avtalen er sivilrettslig gyldig eller at den er skriftlig. Som etter straffeloven 1902 er forbund om etterretningsvirksomhet og ulovlig militær virksomhet, § 121, § 122, § 126 og § 128, ikke kriminalisert. Disse straffebudene er etter sin art forberedelseshandlinger, og det er tilstrekkelig at det er adgang til å gripe inn mot slik atferd på forsøksstadiet.

Strafferammen på fengsel inntil 6 år innebærer at forsøk på å inngå forbund er straffbart, og det samme gjelder medvirkning, jf. straffeloven 2005 §§ 15 og 16.

#### Til § 128

Paragraf 128 første punktum viderefører straffeloven 1902 § 104 a første ledd slik bestemmelsen lyder etter lovendringen i 2002, og svarer til Lund-

utvalget lovutkast § 17–17. Lovforslaget endrer ikke hva som regnes som privat organisasjon av militær karakter. Besittelse av våpen eller våpenopplæring er således ikke noe krav. *Annet punktum* viderefører og utvider straffansvaret etter straffeloven 1902 § 133 om verving til utenlandsk militær virksomhet.

Det fremgår nå klart av *første punktum* at det bare er private militære organisasjoner som er etablert her i riket som rammes av bestemmelsen. Det legges likevel til grunn at dette i det alt vesentlige er en presisering av rettsstilstanden etter straffeloven 1902 § 104 a første ledd, jf. punkt 7.11.4. At den private militære organisasjon som er etablert her i riket er ment brukt mot mål i andre land, har derimot intet å si for straffbarheten.

Hva den straffbare handlingen må bestå i, er det ingen endring når det gjelder alternativene danne, delta eller rekruttere. For alternativet «støtte» er det imidlertid foretatt en reell avkriminalisering, idet § 128 kun rammer økonomisk og materiell støtte. Verbal støtte i form av en forherligelse av den militære organisasjon er ikke lenger et selvstendig straffbart forhold, men kan etter omstendighetene rammes som psykisk medvirkning til at andre velger å delta i organisasjonen. Som materiell støtte må også regnes opplæring.

Utvidelsen av straffansvaret etter *annet punktum* består i at «krigstjeneste» er erstattet med «militær virksomhet». Dette innebærer at også rekruttering til deltakelse i væpnede konflikter som ikke har status som krig, rammes. Rekruttering til terrorvirksomhet straffes etter § 136.

Strafferammen er bot eller fengsel inntil 3 år, se punkt 7.11.4.1. Strafferammen innebærer at forsøk er straffbart, jf. straffeloven 2005 § 16. I motsetning til i utkastet fra Lund-utvalget er det ikke gjort unntak fra medvirkningsansvaret, jf. § 15.

#### Til § 129

Forslaget til § 129 viderefører straffeloven § 104 a annet ledd, men området for det straffbare er snevret noe inn, se punkt 7.11.4.2. Departementets forslag skiller seg fra forslaget til flertallet i Lund-utvalget, som foreslo at § 104 a annet ledd ikke burde videreføres, se utredningen side 109 flg.

Departementet foreslår at «forening eller sammenslutning» trekkes sammen til «sammenslutning», jf. *første ledd*. Dette er kun en lovteknisk forenkling, og medfører ikke noen realitetsendring. I tillegg er det er tatt inn henvisninger til bestemmelser i kapitlet her som gir eksempler på formål om å forstyrre samfunnsordenen eller oppnå innfly-

telse i offentlige anliggender. Uttrykkene skal for øvrig forstås på samme måte som i dag.

Innsnevringen av det straffbare knytter seg for det første til at det nå stilles strengere krav til hvilke virkemidler sammenslutningen må være villig til å ta i bruk for å realisere sitt formål. Etter § 104 a annet ledd er ethvert ulovlig middel tilstrekkelig, mens forslaget til § 129 stiller som vilkår at virkemidlet er grovt skadeverk, sabotasje, vold, tvang eller trusler om dette. Sagt på en annen måte stiller forslaget strengere krav til sammenslutningens farlighet enn i dag. Det vil derfor ikke være tilstrekkelig å anvende § 129 på en bidragsyter at sammenslutningen bruker simpelt skadeverk som middel for å realisere sine politiske mål.

Den andre innsnevringen av det straffbare ligger i at ikke enhver form for støtte omfattes. Mens § 104 a annet ledd etter sin ordlyd omfatter enhver form for støtte, inkludert verbal støtte, rammer § 129 kun økonomisk eller materiell støtte. Det vises til merknadene til § 128.

Som i dag er det et vilkår at sammenslutningen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler («terskelkriminalitet»). Dette gir straffebudet en hensiktsmessig avgrensning mot ytringsfriheten og organisasjonsfriheten. Uttrykket skal forstås på samme måte som i dag. Dette vilkåret er derfor oppfylt når sammenslutningen har tatt i bruk ulovlige midler, selv om de ikke utgjør sabotasje, vold, tvang eller trusler, men for eksempel består i skadeverk.

Strafferammen er fengsel inntil 6 år. Dette er en viss skjerpning i forhold til de minst alvorlige overtredelsene av § 104 a annet ledd. Endringen gjenspeiler at straffebudet setter en høyere terskel for hva som rammes.

Skyldkravet er forsett, jf. straffeloven 2005 § 21, som også må omfatte at foreningen har tatt i bruk ulovlige midler. Eventuelt forsett kan her være praktisk, jf. § 22 første ledd bokstav c.

Straffebudet er reelt sett en kriminalisering av forberedelses- og medvirkningshandlinger. Medvirkning til overtredelse av § 129 skal ikke rammes, og det er derfor gjort uttrykkelig unntak fra straffeloven 2005 § 15, se *annet ledd*.

### 12.2.3 Merknader til de enkelte bestemmelsene i kapittel 18 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger

#### Til § 131

Forslaget til § 131 viderefører i det vesentlige straffeloven 1902 § 147 a første ledd, bortsett fra at vilkåret om terrorforsett erstattes av et krav om ter-

rorhensikt, og dermed ligger enda tettere opp til definisjonen av terrorhandlinger i EUs rammebeslutning 13. juni 2002 om bekjempelse av terrorisme artikkel 1 (1).

For å kunne straffes for å ha begått en terrorhandling, må gjerningspersonen ha begått en av de alvorlige straffbare handlingene som nevnt i *første ledd* med slik hensikt som nevnt i annet ledd bokstav a til c. Vilkårene er kumulative.

Forslaget til § 131 utvider ikke området for det straffbare. Alle handlingene som kan utgjøre terrorhandlinger, kan straffes etter andre bestemmelser i straffeloven. Bestemmelsen har imidlertid flere andre funksjoner. For det første definerer den hvilke straffbare handlinger som skal regnes som terrorhandlinger. Dette forenkler utformingen av straffebud mot finansiering av terrorisme, og gjør det lettere å delta i internasjonalt politi- og straffetretts samarbeid. For det andre skjerpes straffen for enkelte av handlingene det er vist til i oppregningen i første ledd. Den skjerpede straffen fører videre til at adgangen til å ta i bruk inngripende etterforskningsmetoder utvides noe.

Første ledd viser dels til andre bestemmelser i kapittel 18, og dels til bestemmelser i andre kapitler i straffeloven 2005. Ettersom noen henvisninger gjelder bestemmelser i kapitler i loven som ikke er med i lovforslaget som nå legges frem, men som først blir lagt frem i den andre delproposisjonen om den spesielle delen i straffeloven 2005, er innholdet i disse bestemmelsene forklart med en parentes. Bestemmelsene det henvises til faller innholdsmessig i det vesentlige sammen med henvisningene i straffeloven 1902 § 147 a første ledd. En annen lovredaksjon gjør imidlertid at antallet bestemmelser det henvises til, ikke er det samme. Henvisningene kan bli justert i den andre proposisjonen om den spesielle delen dersom paragrafnummereringen endres i dette arbeidet.

En straffbar handling som nevnt i § 131 første ledd skal bare regnes som en terrorhandling dersom handlingen er begått med terrorhensikt, jf. *annet ledd* bokstav a til c og § 22 første ledd bokstav a. Det avgjørende er hvilke følger gjerningspersonen har til hensikt å fremkalle, det kreves ikke at følgen faktisk har inntrådt.

Etter *annet ledd bokstav a* må gjerningspersonen ha hatt hensikt om å forstyrre alvorlig en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet. Enkelte eksempler er nevnt i lovteksten. Også andre kan omfattes, for eksempel tryggingen av nasjonal og internasjonal sikkerhet (for Norges del blant annet gjennom NATO) eller sikringen av en stabil økonomi (for Norges del blant annet gjennom Norges Bank). Videre kan for eksempel tele-

kommunikasjon eller IKT (informasjons- og kommunikasjonsteknologi) ivareta funksjoner av grunnleggende betydning i samfunnet, blant annet der slik teknologi er nødvendig i driften av sykehus eller nødtjenester, i forsvarsanlegg eller i avviklingen av lufttrafikken. Ytterligere eksempler og nærmere drøftelser av funksjoner av grunnleggende betydning i samfunnet er gitt i St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet kapittel 6.

Den sentrale avgrensningen ligger i at funksjonen som forstyrres, må være av grunnleggende betydning i samfunnet, og i at hensikten må omfatte det å forstyrre denne funksjonen alvorlig. Kriteriet «alvorlig» stiller strenge krav både til varigheten, omfanget og virkningen av forstyrrelsene. Ved vurderingen må en rekke momenter trekkes inn: hvor stort område som rammes av forstyrrelsen, hvor mange mennesker som blir berørt, hvor store økonomiske konsekvenser handlingen har, hvor varige virkningene er, og hvor vital den grunnleggende funksjonen som forstyrres er. Mindre forstyrrelser er ikke tilstrekkelig. For eksempel vil selv en omfattende blokkade av samferdselsårer ikke oppfylle lovens krav, dersom blokkaden relativt raskt lar seg fjerne. Heller ikke aksjoner mot enkeltleverandører vil rammes av bestemmelsen, dersom andre leverandører kan dekke samfunnsbehovet slik at funksjonen det er tale om, samlet sett ikke blir forstyrret alvorlig. Å sette ut av spill selv et stort antall matvarebutikker eller bensinstasjoner blir derfor ikke rammet av bestemmelsen så lenge behovet kan dekkes av de gjenværende tilbyderne.

Alternativet i *annet ledd bokstav b* dekker handlinger som utføres med hensikt om å skape alvorlig frykt i en befolkning. Ikke alle terrorhandlinger foretas for å forstyrre alvorlig en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, eller for å tvinge noen som nevnt i bokstav c. En del terrorhandlinger begås med forsett om å skape alvorlig frykt i en befolkning. For eksempel oppfylte angrepene mot USA 11. september 2001 neppe vilkårene i bokstav a eller c, men det er ingen tvil om at de skapte alvorlig frykt i den amerikanske befolkningen, og at det av den grunn er naturlig å karakterisere dem som terrorhandlinger.

I uttrykket «en befolkning» ligger det at så vel en befolkning i et annet land som i Norge er vernet, og dessuten at vilkåret kan være oppfylt selv om det ikke dreier seg om hele befolkningen i et land, men bare befolkningen i en bestemt region. Også en etnisk minoritet kan utgjøre «en befolkning» i et land eller på tvers av landegrensler, slik som for eksempel den samiske befolkningen.

Departementet understreker at det skal mye til før vilkårene i bokstav b er oppfylt, jf. særlig uttrykket «alvorlig frykt». I vurderingen av om vilkårene er oppfylt, vil det blant annet ha betydning om handlingene skjer på ett eller flere steder, hvor alvorlige konsekvenser de har eller kunne ha fått og hva slags objekter handlingene retter seg mot. Anslag mot et lands øverste myndigheter, eller mot nasjonale symboler, kan føre til at vilkåret om alvorlig frykt i en befolkning oppfylles selv om handlingene er begrenset til et mindre geografisk område.

Terrorhensikten i *annet ledd bokstav c* knytter seg til det å utføre en alvorlig straffbar handling for urettmessig å tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for en stat eller en mellomstatlig organisasjon.

Uttrykket «offentlige myndigheter» omfatter både norske og utenlandske offentlige myndigheter. Bestemmelsen er formulert slik at den også rammer for eksempel det å tvinge en stat til å unnlate noe av vesentlig betydning for en annen stat eller for en mellomstatlig organisasjon. Hvorvidt det tvangen gjelder, faktisk er av «vesentlig betydning», må domstolene avgjøre etter en konkret vurdering, der blant annet statens eller organisasjonens egen oppfatning av spørsmålet må tillegges vekt.

Uttrykket mellomstatlig organisasjon skal forstås slik at det omfatter internasjonale organisasjoner med stater som medlemmer. Ved den nærmere vurderingen av om en organisasjon er mellomstatlig, skal det tas utgangspunkt i hvordan dette begrepet forstås i folkeretten. Slike organisasjoner kan bli utsatt for trusler eller tvang på samme måte som stater, og har behov for vern. Frivillige organisasjoner faller utenfor. Også slike organisasjoner har behov for strafferettslig beskyttelse, men det behovet bør dekkes gjennom de alminnelige bestemmelsene i straffeloven.

*Tredje ledd* viderefører straffeloven 1902 § 147 a første ledd siste punktum og slår fast at straffen ikke kan settes under minstestrafen som er bestemt i bestemmelsene som er nevnt i første ledd. Straffeloven 2005 gjør bruk av minstestraft i atskillig mindre grad enn straffeloven 1902, men det foreslås fortsatt minstestraft i for eksempel straffebestemmelsene som rammer forsettlig drap og grov brannstifting.

Skyldkravet er forsett, jf. § 21 jf. § 22. I tillegg til det alminnelige skyldkravet stiller bestemmelsen krav om et subjektivt overskudd i form av terrorhensikt, jf. ovenfor.

Forsøk på å begå en terrorhandling er straffbart etter § 16. Medvirkning kan straffes etter § 15. Det kreves at medvirkeren har forsett om hovedmannens terrorhensikt.

Straffen for terrorhandlinger er fengsel inntil 21 år. Grove terrorhandlinger kan straffes med fengsel inntil 30 år, se § 132.

#### Til § 132

Bestemmelsen om grove terrorhandlinger er ny, og fastsetter en strafferamme på fengsel inntil 30 år for grove terrorhandlinger. Den hevdede strafferammen er forbeholdt helt ekstraordinære tilfeller, jf. punkt 8.5.4.4.

Alle handlingene som er nevnt i forslaget til § 131 første ledd skal i utgangspunktet kunne anses som grove. Angivelsen av momenter som skal tas i betraktning, vil likevel innebære at enkelte handlinger bare rent unntaksvis vil kunne kvalifisere for fengsel inntil 30 år.

Departementet går inn for å innta en ikke-uttømmende liste over momenter som det særlig skal legges vekt på i vurderingen av om en terrorhandling skal anses som grov.

Momentene knytter seg i første rekke til handlingens skadepotensial. Etter *bokstav a* skal det legges vekt på om handlingen faktisk har medført eller medfører særlig nærliggende fare for visse spesielt alvorlige virkninger. Det kreves ikke at følgen faktisk har inntrådt

Handlingen må volde (fare for) tap av flere menneskeliv eller svært omfattende skade på eiendom eller miljø. Slik det fremgår av ordlyden er det ikke tilstrekkelig at handlingen volder fare for tap av ett menneskeliv. En slik handling vil likevel ut fra en helhetsvurdering kunne anses som grov, dersom flere av de øvrige momentene foreligger. Om en ødeleggelse på eiendom er «svært omfattende», beror på en helhetsvurdering, der særlig ødeleggelsens fysiske utstrekning og økonomiske omfang står sentralt. Begrepet svarer i det vesentlige til straffeloven 2005 § 335 (grov brannstiftelse), men terskelen for når en skade skal anses som svært omfattende, vil ligge høyere etter § 132.

I vurderingen av om en skade på miljøet er «svært omfattende», skal det særlig legges vekt på ødeleggelsens fysiske utstrekning og varighet. Det siktes primært til omfattende miljøskader av uopprettelig karakter.

Etter *bokstav b* skal det legges vekt på om handlingen er utført med særlig skadelige midler. Særlig relevant i denne sammenheng er bruk av materiale som nevnt i forslaget til § 142, men også andre midler kan omfattes.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

I vurderingen av om handlingen skal anses som grov, skal det videre legges vekt på om den er utført av en person i en betrodd stilling, jf. *bokstav c*. Det siktes her blant annet til personer som gjennom sin stilling er i en posisjon som gjør det lettere å utføre handlinger som nevnt i § 131 første ledd. Som eksempel kan nevnes personer med nøkkelstillinger på flyplasser, plattformer mv. Terrorhandlinger utføres regelmessig av flere personer i fellesskap. Etter bokstav c er det tilstrekkelig at én av deltakerne innehar en stilling som nevnt.

Gjerningspersonens forsett, jf. § 21 jf. § 22, må omfatte de omstendigheter som gjør handlingen grov.

#### Til § 133

Paragraf 133 viderefører straffeloven 1902 § 147 a tredje ledd og gjennomfører FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) OP 2 (e). Det vises til punkt 8.8.4.

Bestemmelsen favner noe videre enn § 147 a tredje ledd ved at den – i tillegg til forbund om terrorhandlinger – også omfatter forbund om å begå enkelte terrorrelaterte handlinger. Foruten § 147 a inneholder straffeloven 1902 enkelte andre bestemmelser som rammer forbund om å begå alvorlige straffbare handlinger, jf. særlig § 159 om forbund om brannstiftelse, sprengning, kapring mv. Paragraf 133 utvider straffansvaret noe, jf. særlig § 133 annet ledd.

«Forbund» skal forstås på samme måte som ellers i straffeloven. Å inngå forbund vil si at to eller flere personer avtaler at de skal begå en bestemt straffbar handling. Avtalen kan være uttrykkelig eller underforstått. Det kreves ikke at den er inngått skriftlig eller at den avklarer alle detaljer om selve gjennomføringen. Det er ikke noe vilkår for straff at påtalemyndigheten kan føre bevis for hvilken konkret forbrytelse avtalen gjelder, så lenge den kan bevise at det gjelder en terror- eller terrorrelatert handling.

Overtredelsen vil være fullbyrdet i det øyeblikk avtalen er inngått. Det er uten betydning for straffbarheten om avtalepartene senere skulle ombestemme seg og skrinlegge planen.

Bestemmelsen kan ikke anvendes i konkurrens med bestemmelsen om forbund om drap eller andre forbundsbestemmelser som knytter seg til bestemmelsene som er nevnt i forslaget til § 131 første ledd.

Skyldkravet er forsett, jf. § 21 og § 22. Medvirkning til å inngå forbund er straffbart, likedan forsøk, jf. henholdsvis §§ 15 og 16.

Strafferammen er fengsel inntil 10 år for overtredelse av *første ledd* og 3 år for overtredelse av *annet ledd*.

#### Til § 134

Bestemmelsen om straff for terrortrusler gjennomfører forpliktelser etter flere av konvensjonene på området, jf. punkt 8.8.1. Forslaget er i det vesentlige en videreføring av straffeloven 1902 § 147 a annet ledd, som rammer trusler om å begå terrorhandlinger. Trusler om å begå andre straffbare handlinger rammes av straffeloven 1902 § 227, men § 134 er en særbestemmelse for trusler som gjelder terrorrelaterte handlinger.

Bestemmelsen rammer ikke den som truer med å begå terrorfinansiering og oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger. Slike trusler kan straffes etter den alminnelige trusselbestemmelsen, men vilkåret om at trusselen må være egnet til å fremkalle alvorlig frykt vil bare rent unntaksvis være oppfylt.

*Første ledd* viderefører straffeloven 1902 § 147 a annet ledd første punktum.

For å kunne straffes for trussel om å begå en terrorhandling som nevnt i § 131, kreves det at gjerningspersonen har utvist terrorhensikt som nevnt i § 131 annet ledd. Trusselen kan være fremsatt i ord eller handling. Det kreves ikke at trusselen er fremsatt overfor den eller de terrorhandlingen skal gå ut over, og det kreves heller ikke at den som fremsetter trusselen selv skal utføre handlingen. Videre er det ikke et vilkår at trusselen er fremsatt for å påvirke en annens handlemåte.

Overtredelse av første ledd kan straffes med fengsel inntil 10 år.

Forslaget til *annet ledd* viderefører straffeloven 1902 § 147 a annet ledd annet punktum, slik at dersom terrorhensikten (jf. § 131 annet ledd) realiseres kan fengsel inntil 21 år idømmes.

Bestemmelsen rammer terrortrusler som fremsettes både i Norge og i utlandet, og gjelder uavhengig av hvilket land trusselen er rettet mot.

Forslaget til § 134 kan ikke anvendes i konkurrens med den generelle bestemmelsen om trusler i straffeloven.

Skyldkravet er forsett, jf. § 21 jf. § 22.

Medvirkning til og forsøk på terrortrusler straffes etter henholdsvis §§ 15 og 16.

#### Til § 135

Bestemmelsen om terrorfinansiering gjennomfører FNs terrorfinansieringskonvensjon artikkel 4 bokstav a jf. artikkel 2 og FNs sikkerhetsråds reso-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

lusjon 1373 (2001) OP 1 (b) og (d). Videre gjennomfører bestemmelsen FATFs andre spesialrekommandasjon, se punkt 8.8.3. Forslaget viderefører i det vesentlige straffeloven 1902 § 147 b. Bestemmelsen favner imidlertid noe videre, ved at den i tillegg til finansiering av terrorhandlinger også rammer finansiering av terrorrelaterte handlinger.

*Første ledd* rammer det å samle inn eller fremskaffe penger eller andre økonomiske midler til terror- eller terrorrelaterte handlinger eller til noen som begår slike handlinger.

*Første ledd første alternativ* – «yter» – retter seg mot den enkelte bidragsyter, som av egne midler gir økonomisk støtte til en terrorhandling eller til noen som begår slike handlinger. *Andre alternativ* – «mottar» – retter seg mot den som passivt tar imot penger som er samlet inn av andre, for så å gi dem videre til formål som nevnt i bokstav a til d. *Tredje alternativ* – «sender» – rammer den som sørger for at midlene overføres til andre. *Fjerde alternativ* – «fremskaffer eller samler inn» – retter seg mot mellommenn som skaffer til veie økonomiske midler fra de enkelte bidragsytere ved innsamlinger eller lignende. Straffansvar etter fjerde alternativ forutsetter ikke at midlene allerede er overlevert eller på annen måte overført til noen som skal delta i terrorhandlingene; bestemmelsen rammer selve fremskaffelsen eller innsamlingen av midlene. Begrepet «penger eller andre formuesgoder» omfatter aktiva generelt.

Etter *første ledd bokstav a* er det et vilkår for straff at midlene skal brukes til å utføre en terror- eller terrorrelatert handling. Det kreves ikke på forhånd at det er klart hva slags terrorhandling midlene skal finansiere. Videre kreves det ikke at midlene alene er tilstrekkelige til å finansiere en eller flere terrorhandlinger. Bestemmelsen rammer også den som fremskaffer eller samler inn midler som skal delfinansiere terrorhandlinger. Henvisningen til bestemmelsene i bokstav a må leses i sammenheng med §§ 15 og 16, slik at også finansiering av medvirknings- og forsøkshandlinger er straffbart.

Etter *bokstav b til d* er det ikke den tiltenkte brukeren, men hvem som er mottakeren som danner grunnlag for straff. Det er altså straffbart å gi økonomisk støtte til slike personer eller enheter selv om støtten er tiltenkt lovlig virksomhet. Begrepet «gruppe», jf. *bokstav b*, skal forstås på samme måte som «organisert kriminell gruppe» i straffeloven 2005 § 79 annet ledd. Det kreves at gruppen består av tre eller flere personer. Det er ikke bare grupper som har som formål å begå egentlige terrorhandlinger, jf. forslaget til § 131, som omfattes av

bestemmelsen, men også grupper som har til formål å begå terrorrelaterte handlinger, jf. forslaget til § 134 eller §§ 137 til 144.

For å kunne straffes etter bestemmelsen kreves det at personen eller gruppen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler, jf. det tilsvarende vilkåret i straffeloven 1902 § 104 a annet ledd. Vilkåret er oppfylt når personen eller gruppen har tatt i bruk ulovlige midler, selv om de ikke utgjør terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger, men for eksempel består i skadeverk.

FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1267 (1999) og 1373 (2001) pålegger FNs medlemsstater å bekjempe terrorfinansiering, blant annet ved å fryse midlene til personer og grupper som begår terrorhandlinger. Resolusjonene har gitt opphav til ulike listeordninger, jf. nærmere punkt 8.8.3. Det kan ikke ubetinget legges til grunn at en gruppe er å anse som en terrorgruppe etter § 135 fordi den er oppført på FNs eller EUs sanksjonslister, påtalemyndigheten må på vanlig måte bevise at en har å gjøre med en gruppe som begår terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger. At gruppen er ført opp på en liste som nevnt vil imidlertid kunne tillegges vekt i bevisvurderingen.

Begrepet «foretak» i *bokstav c og d* skal forstås på samme måte som i straffeloven 2005 § 27 annet ledd.

*Annet ledd* er utformet med tanke på å ramme den som stiller finansielle tjenester til rådighet for terrorister eller terrorgrupper, for foretak som eies eller kontrolleres av terrorister eller terrorgrupper eller for noen som handler på vegne av eller på instruks fra disse.

Med «finansielle tjenester» forstås blant annet ulike banktjenester – som betalingstjenester, lån og kreditter – og ulike typer rådgivning og investerings tjenester etter verdipapirhandelloven. Begrepet har ikke noen entydig og allmenngyldig definisjon. Ved vurderingen av om en tjeneste omfattes av de foreslåtte reglene, må man ta utgangspunkt i tjenestens *karakter* og ikke hvem som tilbyr den. Det vil ikke i seg selv være avgjørende om tjenesteyteren er konsesjonspliktig, underlagt tilsyn eller om virksomheten er omfattet av særlovgivning. På den annen side kan det imidlertid ikke utelukkes at det i tvilstilfelle kan få betydning om tilbydereren av tjenesten har sin hovedvirksomhet innenfor finanssektoren eller ikke. Listen over finansielle tjenester i Europaparlamentets og rådets direktiv 2006/48/EF av 14. juni 2006 vedlegg 1, sett i sammenheng med henvisningen til Europaparlamentets og Rådets direktiv 2004/39/EF vedlegg 1 A og B, kan tjene som rettesnor for hvilke tjenestetyper som er å anse som finansielle tjenester etter annet ledd.

Blant tjenestene som nevnes i vedleggene er garantistillegg, pengeoverføringstjenester, utstedelse av betalingsmidler som kredittkort og reisesjekker og verdioverføringstjenester. Både formelle og uformelle verdioverføringssystemer er omfattet. Som eksempel på et uformelt verdioverføringssystem kan nevnes de såkalte Hawala-systemene. En analyse av uformelle verdioverføringssystemer og hvilken rolle disse kan spille i terrorfinansiering går frem av ØKOKRIMs rapport «Uformelle verdioverføringssystemer i Norge – En strategisk analyse» (2007).

Forslaget til § 135 er ikke til hinder for at gjerningspersonen kan straffes for medvirkning til en terror- eller terrorrelatert handling, jf. straffeloven § 15, dersom vilkårene er oppfylt. Bestemmelsene kan imidlertid ikke anvendes i konkurrans.

Skyldkravet er forsett, jf. § 21 jf. § 22. Forsettet må omfatte den omstendighet at midlene skal brukes til terrorhandlinger eller at mottakeren av midlene eller tjenestene begår slike handlinger. I vurderingen av om forsettskravet er oppfylt, kan det ha betydning om finansieringen knytter seg til en terrororganisasjon som er oppført på listene i EU eller FN, se punkt 8.8.3.

Medvirkning straffes etter § 15, som viderefører straffeloven 1902 § 147 b tredje ledd. Medvirkning til overtredelse av første ledd kan for eksempel bestå i å bistå med å overføre midler som nevnt fra den enkelte bidragsyter til den som samler dem inn eller å overføre midlene til den endelige mottaker. Forsøk straffes etter § 16.

Strafferammen for terrorfinansiering er fengsel inntil 10 år.

#### Til § 136

Bestemmelsen om straff for oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger gjennomfører europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme artikkel 5 til 7, se punkt 8.8.5.

Forslaget har ikke noen direkte motsats i straffeloven 1902. Felles for de tre alternativene er at de gjelder handlinger som i stor utstrekning kan rammes som straffbar medvirkning til terrorhandlinger etter gjeldende rett. Straffansvaret som nå foreslås, rekker imidlertid noe lengre fordi det ikke stilles like strenge krav til tilknytning til konkrete terrorhandlinger, og dessuten blir også medvirkning til oppfordring, rekruttering og opplæring straffbart.

*Bokstav a* viderefører deler av straffansvaret i straffeloven 1902 § 140 for så vidt gjelder oppfordring til terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Forslaget til *bokstav b* er nytt. Straffeloven

1902 har ingen bestemmelser som rammer rekruttering til terrorhandlinger. Paragraf 104 a vil kunne anvendes på den som rekrutterer medlemmer til en terrorgruppe, men bestemmelsen rammer ikke rekruttering til terrorhandlinger som sådan. Den som gir opplæring i utførelsen av terrorhandlinger vil kunne straffes etter straffeloven 1902 § 160. Forslaget til § 136 *bokstav c* favner likevel videre enn § 160, som bare omfatter opplæring i bruk av sprengstoff og gift og det kreves at veiledningen gis «offentlig».

Forslaget til § 136 *bokstav a* rammer oppfordring til terror- og terrorrelaterte handlinger. Det er et vilkår for straff at oppfordringen er satt frem «offentlig», jf. straffeloven 2005 § 10. Videre kreves det at oppfordringen omhandler «en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134, 135 eller §§ 137 til 144». I utgangspunktet må oppfordringen knytte seg til en individualisert straffbar handling, eller til artsbestemte straffbare handlinger, eksempelvis terrorbombing. Men også en mer ubestemt oppfordring vil ut fra situasjonen eller omstendighetene for øvrig kunne rammes av bokstav a.

Den straffbare handlingen er å «oppfordre[r] noen til å iverksette» en terror- eller terrorrelatert handling. Oppfordringen vil typisk skje ved ord eller i gjerning, men det er ikke oppstilt noen formkrav.

Med «iverksette» siktes det til en oppfordring om å påbegynne en straffbar handling. Forslaget gir frihet til offentlig å forfekte en mening om at visse straffbare handlinger er av det gode, eller at de i hvert fall ikke bør kunne medføre straff, men det er en flytende grense mot oppfordringer som går så langt i å forherlige terrorhandlinger at de må forstås som en oppfordring om å iverksette dem.

I begrepet «iverksette» ligger også en avgrensning mot oppfordringer til straffrie forberedelsehandlinger. Straffebudene det henvises til i bokstav a må imidlertid leses i sammenheng med §§ 15 og 16, slik at bestemmelsen også rammer oppfordringer om å iverksette medvirknings- og forsøkshandlinger.

Bestemmelsen er overtrådt i det oppfordringen er fremsatt. Det kreves ikke at noen har tatt oppfordringen til følge.

*Bokstav b* rammer rekruttering til terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Bestemmelsen har grenseflater mot § 133 om terrorforbund. Det stilles ikke krav om at rekrutteringen refererer seg til en individualisert straffbar handling, eller til en artsbestemt straffbar handling, som for eksempel terrorbombing. Det er tilstrekkelig at det er

tale om en eller flere handlinger som nevnt i §§ 131, 134, 135 eller §§ 137 til 144.

Paragrafene det henvises til i bokstav b, må leses i sammenheng med §§ 15 og 16 om medvirkning og forsøk. Terrorhandlinger begås ofte av flere i fellesskap, og bestemmelsen rammer rekruttering både av hovedpersoner og medvirkere. Videre vil den som rekrutterer noen til en terrorgruppe for å bidra til at gruppen utfører terrorhandlinger, kunne straffes etter bokstav b. Selv om rekruttering til forsøkshandlinger er straffbart, er dette neppe særlig praktisk.

Bestemmelsen er overtrådt i det personen har latt seg overtale til å utføre eller medvirke til en terror- eller terrorrelatert handling. Det kreves ikke at en slik handling faktisk er begått.

*Bokstav c* rammer opplæring i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å utføre terror- eller terrorrelaterte handlinger. Som eksempel på opplæring som rammes av bestemmelsen er instruksjon i fremstilling eller bruk av sprengstoff eller skytevåpen. Det er imidlertid opplæringen, og ikke de metoder som brukes til å utføre terrorhandlingen, som er det sentrale. Også den som gir opplæring i å føre luftfartøy eller skip vil derfor kunne straffes av bestemmelsen. Straffansvaret begrenses imidlertid ved at bestemmelsen stiller krav om et subjektivt overskudd: gjerningspersonen må ha forsett om at ferdighetene skal brukes til å utføre en terror- eller terrorrelatert handling.

Også straffebudene det vises til i bokstav c må leses i sammenheng med straffeloven § 15 om medvirkning. Opplæring i teknikker og metoder som er egnet til forsøkshandlinger, jf. straffeloven § 16, uten at disse samtidig er egnet til fullbyrdelsen av en terror- eller terrorrelatert handling (dvs. at opplæringen bare kan resultere i et utjenlig forsøk) er ikke straffbare etter § 136 bokstav c. Bestemmelsen er overtrådt i det gjerningspersonen har gitt opplæring som nevnt, det kreves ikke at ferdighetene faktisk er benyttet i forbindelse med en terrorhandling.

Paragraf 136 er ikke til hinder for at gjerningspersonen dømmes for medvirkning til en terror- eller terrorrelatert handling, jf. straffeloven § 15, dersom vilkårene er oppfylt. Bestemmelsene kan ikke anvendes i konkurrans.

Skyldkravet er forsett, jf. § 21 jf. § 22.

Medvirkning er straffbar, jf. § 15, likedan forsøk, jf. § 16.

Strafferammen er fengsel inntil 6 år. Bakgrunnen for valg av strafferamme går frem av punkt 8.5.4.

#### *Til § 137*

Forslaget til straff for medvirkning til unndragelse fra strafforfølgning gjennomfører SUA-konvensjonen artikkel 3ter. En nærmere redegjørelse for forpliktelsen går frem av punkt 8.7.2.

*Første ledd* setter straff for den som medvirker til at noen som har begått en terrorhandling eller terrorrelatert handling, unndrar seg strafforfølgning eller idømt straff. Bestemmelsen viderefører straffansvaret i straffeloven 1902 § 131 første ledd og § 132 annet ledd for så vidt gjelder medvirkning til unndragelse fra straff for terrorhandlinger. Forslaget favner likevel noe videre enn etter disse bestemmelsene. For eksempel rammer straffeloven 1902 § 132 kun det å medvirke til at noen søker å unndra seg forfølgning eller straff ved å flykte, skjule seg eller oppgi uriktig identitet, mens forslaget til § 137 rammer enhver bistandshandling. Straffeloven 1902 §§ 131 første ledd og 132 annet ledd er foreslått videreført som generelle bestemmelser i straffeloven 2005 §§ 160 og 161, men strafferammen i § 137 er strengere.

Det kreves ikke at vedkommende allerede er under strafforfølgning eller er idømt straff. Det er tilstrekkelig at han eller hun har begått en handling som rammes av terrorkapitlet, og at dette er omfattet av hjelperens forsett.

Av forslaget til *annet ledd* går det frem at straff ikke kommer til anvendelse på den som har gitt bistand som nevnt i første ledd til en av sine nærmeste. Begrepet «nærmeste» er definert i straffeloven 2005 § 9.

Forslaget til § 137 kan ikke anvendes i konkurrans med de generelle reglene om medvirkning til unndragelse av straff, jf. straffeloven 2005 §§ 160 og 161.

Skyldkravet er forsett, jf. § 21 jf. § 22. Medvirkning og forsøk straffes etter henholdsvis § 15 og § 16.

Strafferammen er fengsel inntil 15 år.

#### *Til § 138*

Bestemmelsen om terrorbombing gjennomfører terroristbombekonvensjonen artikkel 2. Straffeloven 1902 har ingen bestemmelser som uttrykkelig rammer terrorbombing. De straffbare handlingene som beskrives i konvensjonen og som omfattes av forslaget til § 138, er likevel straffbare etter andre bestemmelser i straffeloven 1902, jf. blant annet §§ 148, 161, 152 a, 152 b, 153 og 153 a.

I forslaget til lovtekst brukes begrepet «et sprenglegeme eller en annen potensielt dødbringende anordning». Dette skal forstås på samme



måte som «explosive or other lethal device», slik dette er definert i konvensjonen artikkel 1 (3). Med «potensielt dødbringende anordning» siktes det ikke bare til konvensjonelle eksplosiver, men også til blant annet radioaktive, kjemiske og biologiske våpen.

Begrepet «offentlig sted» skal forstås slik det er definert i straffeloven 2005 § 10 første ledd. Definisjonen svarer i det vesentlige til terroristbombekonvensjonen artikkel 1 (5). Et «statlig eller offentlig anlegg» skal forstås som et anlegg eller befordringsmiddel som benyttes av eller besittes av representanter for sentrale myndighetsorganer, offentlige tjenestemenn eller ansatte eller tjenestemenn i en mellomstatlig organisasjon, jf. nærmere definisjonen i konvensjonen artikkel 1 (1). Med «offentlig transportsystem» siktes det til alle offentlig- eller privateide anlegg, befordringsmidler som brukes i eller til offentlig tilgjengelig person- eller godstransport, jf. konvensjonen artikkel 1 (6). Et «infrastrukturanlegg» skal forstås som ethvert offentlig eller privateid anlegg som yter offentlige tjenester, som eksempelvis vann, energi eller kommunikasjon, jf. konvensjonen artikkel 1 (2).

Skyldkravet et forsett, jf. § 21 jf. § 22. I tillegg til det alminnelige skyldkravet oppstiller bestemmelsen et krav om subjektivt overskudd: Handlingen må være utført med forsett om å volde tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet. «Betydelig skade på legeme» skal forstås på samme måte som i straffeloven 2005 § 11, med unntak av psykisk skade, siden alternativet skade på helse ikke er tatt med i § 138. Hvorvidt en skade på eiendom eller miljø er betydelig vil bero på en helhetsvurdering, men terskelen ligger betydelig lavere enn etter § 132 bokstav a.

Medvirkning til og forsøk på terrorbombing straffes etter henholdsvis §§ 15 og 16.

Strafferammen er fengsel inntil 21 år. En gjerningsperson som har utvist terrorhensikt som nevnt i § 131 annet ledd, kan straffes for å ha begått en terrorhandling, jf. § 131, og straffes med fengsel inntil 30 år dersom handlingen er grov, jf. § 132.

#### Til § 139

Bestemmelsen om straff for kapring av luftfartøy mv. gjennomfører SUA-konvensjonen artikkel 3 (1) (a), plattformprotokollen artikkel 2 (1) (a) og Haagkonvensjonen artikkel 2 jf. artikkel 1. Det vises til punkt 8.7.3. Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 151 a første ledd uten andre realitetsendringer enn at vernet av luftfartøy utvides noe, se nedenfor.

Det er et vilkår for straff at gjerningspersonen befinner seg om bord i fartøyet eller på plattformen, og bestemmelsen avgrenses dermed mot piratvirksomhet som rammes av andre bestemmelser.

Bestemmelsen rammer kapring som skjer ved vold, trusler eller andre ulovlige pressmidler. Det skal bare en liten kraftanvendelse til for at denne skal anses som vold. Videre vil enhver form for trusler omfattes, uansett om det trues med å bruke vold eller ikke. Trusler omfattes som gjerningsmiddel uansett om den fremsettes i ord eller handling. Bestemmelsen dekker, i tillegg til vold og trusler, enhver form for ulovlige pressmidler, jf. passusen «på annen ulovlig måte», og går dermed som i dag noe lenger enn vi er forpliktet til etter SUA-konvensjonen, plattformprotokollen og Haagkonvensjonen. Det ligger imidlertid en viss begrensning i «tiltvinger», slik at middelet må bære preg av en form for tvang, trusler eller vold.

Volden eller truslene mv. kan være rettet mot hvem som helst, eksempelvis føreren av fartøyet, mannskapet eller passasjerer. Det er heller ikke nødvendig at det utøves press mot person. Også trusler om å ødelegge instrumenter av betydning for den sikre drift av fartøyet kan rammes av bestemmelsen.

Bestemmelsen dekker ikke bare tilfeller hvor kapreren tiltvinger seg kontroll over fartøyet, jf. tillegget «eller for øvrig griper inn i en seilas eller flyging». Alternativet dekker blant annet tilfeller der piloten eller styrmannen blir nødt til å legge om kursen som følge av en handling foretatt av kapreeren, eksempelvis ødeleggelse av sentrale instrumenter.

Begrepet «skip» skal forstås på samme måte som i SUA-konvensjonen artikkel 1 (1) (a), slik at det omfatter «fartøy av enhver art som ikke er permanent knyttet til havbunnen». Sett hen til bestemmelsens formål må det likevel stilles visse minstekrav til skipets størrelse.

Begrepet «innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen» skal forstås på samme måte som begrepet «plattform» i plattformprotokollen artikkel 1 (3). Her defineres begrepet som «en kunstig øy, installasjon eller struktur som er permanent knyttet til havbunnen for det formål å foreta utforskning eller utnyttelse av ressurser eller for andre økonomiske formål». Begrepet «innretning» skal forstås på samme måte som lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet § 1–6 bokstav d.

Med «luftfartøy» menes både militære og sivile fly, i motsetning til Haagkonvensjonen artikkel 1, som er begrenset til å gjelde sivile luftfartøy. For å rammes etter bestemmelsen her, kreves det at luft-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

fartøyet er «i drift». Det kreves ikke at luftfartøyet er i luften, men derimot at fartøyet er klargjort til en bestemt flygning.

Skyldkravet er forsett, jf. § 21 jf. § 22. Medvirkning straffes etter § 15, forsøk etter § 16.

Strafferammen er fengsel inntil 21 år. Hvis gjerningspersonen har utvist forsett som nevnt i § 131 annet ledd kan han straffes etter § 131.

#### Til § 140

Forslaget til bestemmelse om straff for forstyrrelse av den sikre drift av luftfartøy mv. gjennomfører SUA-konvensjonen artikkel 3 (1) (b) til (f), plattformprotokollen artikkel 2 (1) (d) og Montrealkonvensjonen artikkel 1 (1) og 1 (1bis). Forslaget til § 140 viderefører straffeloven 1902 § 150 første ledd bokstav e, bortsett fra at jernbane nå vernes av straffeloven 2005 § 194. I tillegg er også bussvernet av § 194.

Bestemmelsen rammer forstyrrelse av den sikre drift av skip, luftfartøy, flyplasser, innretninger og anlegg på kontinentalsokkelen. Begrepene «skip», «innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen» og «luftfartøy» skal forstås på samme måte som i forslaget til § 139, og det vises til merknadene ovenfor. Uttrykket «flyplass» er ikke, slik som i Montrealkonvensjonen begrenset til å gjelde flyplasser som tjener internasjonal luftfart.

«Forstyrrelsen» kan skje på en rekke ulike måter. Enkelte alternative handlemåter angis uttrykkelig i bestemmelsen, men den er ikke uttømmende. Det avgjørende er om handlingen er av en slik art at den forstyrrer den sikre drift. Uttrykket «den sikre drift» medfører ikke noen begrensning i bestemmelsens anvendelsesområde. Et vilkår for straff er at handlingen volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljø. Et tilsvarende vilkår gjelder i dag, se henvisningen fra straffeloven 1902 § 150 første ledd til § 148.

Begrepet «fare» skal forstås på samme måte som i § 132, og det vises til merknadene ovenfor. Kravet til skadepotensial er kvalifisert til «betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet». Begrepet skal forstås på samme måte som i § 138, og det vises til merknadene ovenfor.

Skyldkravet er forsett, jf. § 21 jf. § 22. Forsettet må omfatte selve handlingen og at det derved fremkalles en fare som nevnt. Medvirkning straffes etter § 15, forsøk etter § 16.

Strafferammen er fengsel inntil 6 år. Dersom gjerningspersonen har utvist hensikt som nevnt i § 131 annet ledd kan han straffes etter § 131.

#### Til § 141

Bestemmelsen om straff for utslipp av farlig stoff fra skip mv. gjennomfører SUA-konvensjonen artikkel 3bis (1) (a) (i) til (iii), se punkt 8.7.2. Forslaget rammer ulike typer handlinger, og har ingen direkte motsats i straffeloven 1902. Handlingene vil likevel kunne straffes etter ulike bestemmelser i straffeloven 1902, blant annet vil handlingene nevnt i bokstav a kunne rammes av straffeloven 1902 § 148, mens handlingene i bokstav b og c vil kunne straffes etter straffeloven 1902 henholdsvis § 152 a og §§ 152 a og 152 b.

*Bokstav a* rammer det å bruke et skip som redskap for en terrorhandling. Bestemmelsen nevner uttrykkelig forsettlig å føre et skip inn i fremmed eiendom, for eksempel slik at to skip eller et skip og en plattform kolliderer, men dette er bare et eksempel. Bestemmelsens rekkevidde begrenses ved at handlingen må volde fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet. Begrepet «skip» skal forstås på samme måte som i § 139, og det vises til merknadene ovenfor.

Etter *bokstav b* straffes bruk av eksplosiver, radioaktivt materiale eller biologiske og kjemiske våpen mot eller om bord på et skip eller innretninger og anlegg på kontinentalsokkelen. «Kontinentalsokkelen» skal forstås på samme måte som i § 139, og det vises til merknadene til denne bestemmelsen. Med «eksplosivt materiale» menes fast, flytende eller gassformig stoff, stoffblanding, samt stoff som forekommer i kombinasjon av slike tilstander, som i kraft av sine egenskaper lett vil kunne forårsake eksplosjon ved støt, gnidning, eller ved kontakt med tennkilder eller andre stoffer. «Radioaktivt materiale» er ikke definert i SUA-konvensjonen, men begrepet skal tolkes på samme måte som i konvensjonen om kjernefysisk terrorisme artikkel 1 (1). Denne definisjonen favner noe videre enn definisjonen av nukleært materiale i Wienkonvensjonen artikkel 1 (a), jf. artikkel 1 (b), ettersom den i tillegg til nukleært materiale også omfatter andre radioaktive stoffer som inneholder nukeider, som gjennomgår spontan nedbryting og som på grunn av sine radiologiske eller spaltbare egenskaper kan volde død eller alvorlig skade på legeme, eiendom eller miljø.

Begrepene «biologiske og kjemiske våpen» skal tolkes på samme måte som i SUA-konvensjonen artikkel 1 (1) (d) (i) og (ii).

«Biologiske våpen» er mikrobielle eller andre biologiske stoffer eller toksiner av typer og i mengder som ikke er forenlig med forebygging, vern eller andre fredelige formål, samt våpen, utstyr

eller leveringsmidler konstruert for bruk av slike stoffer eller toksiner til fiendtlige formål eller i væpnet konflikt. «Kjemiske våpen» er giftige kjemikalier og deres forløpere med mindre disse skal brukes til fredelige formål, verneformål, visse militære formål eller opprettholdelse av lov og orden, og dessuten krigsmateriell og innretninger beregnet på å forårsake død eller skade ved at giftlige kjemikalier som nevnt frigjøres, samt utstyr til bruk i direkte tilknytning til anvendelsen av krigsmateriell og innretninger som nevnt.

*Bokstav c* rammer utslipp av farlig materiale fra et skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen. Foruten materiale som nevnt i bokstav b, rammes olje, flytende naturgass og annet giftig eller farlig stoff. Bestemmelsen rammer derfor også grov miljøkriminalitet.

For alle handlingsalternativene listet opp i forslaget til § 141 stilles det krav til handlingens skadepotensial. Begrepet «fare» skal tolkes på samme måte som i forslaget til § 132, og det vises til merknadene ovenfor. Begrepet «betydelig skade på legeme, eiendom eller miljø» skal forstås på samme måte som i forslaget til § 138, og det vises til det som er sagt i merknadene der.

Skyldkravet er forsett, jf. § 21 jf. § 22. Forsettet må omfatte selve handlingen og at den skaper en fare som nevnt. Strafferammen er fengsel inntil 15 år.

Dersom handlingen blir begått med hensikt som nevnt i forslaget til § 131 annet ledd, vil handlingen være å anse som en terrorhandling og kunne straffes med fengsel inntil 21 år.

Medvirkning straffes etter § 15, og forsøk etter § 16.

#### Til § 142

Bestemmelse om straff for ulovlig befatning med forskjellige typer farlig materiale gjennomfører Wienkonvensjonen om fysisk beskyttelse av nukleært materiale og nukleære anlegg artikkel 7 (1), konvensjonen om kjernefysisk terrorisme artikkel 5, jf. artikkel 2 og SUA-konvensjonen artikkel 3*bis* (1) (b), se punkt 8.7.4. Forslaget favner noe videre enn konvensjonene krever, ved at det også omfatter befatning med kjemiske og biologiske våpen. Forslaget til § 142 erstatter straffeloven 1902 §§ 152 a og 153 a.

*Første ledd bokstav a* rammer ulovlig bruk av særlig farlig materiale når handlingen volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet. Uttrykkene «eksplosivt eller radioaktivt materiale» og «biologiske eller kjemiske våpen» skal forstås på samme

måte som i forslaget til § 141, og det vises til merknadene ovenfor. Uttrykket «kjernefysisk eller radioaktiv anordning» skal forstås på samme måte som begrepet «device» i konvensjonen om kjernefysisk terrorisme artikkel 1 (4), slik at det omfatter kjernefysiske sprengladninger og innretninger som sprer radioaktivt materiale eller gir fra seg stråling, og som på grunn av sine radioaktive egenskaper kan volde død eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet.

*Første ledd bokstav b* rammer det å bruke eller skade et nukleært anlegg på en måte som volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet. Begrepet «nukleært anlegg» skal forstås slik at det dekker definisjonen av «nuclear facility» i både Wienkonvensjonen artikkel 1 (d) og konvensjonen om kjernefysisk terrorisme artikkel 1 (3). Etter den førstnevnte bestemmelsen omfatter begrepet anlegg hvor nukleært materiale blir produsert, bearbeidet, benyttet, lagret eller avsatt, hvis skade på eller forstyrrelse av et slikt anlegg kan føre til utslipp av betydelige mengder stråling eller radioaktivt materiale. Den sistnevnte bestemmelsen definerer begrepet til å omfatte kjernereaktorer (medregnet reaktorer installert på fartøy eller kjøretøy til bruk som energikilde til å drive frem slike fartøy eller kjøretøy) og anlegg eller transportmidler som blir brukt til produksjon, lagring, behandling eller transport av radioaktivt materiale.

Etter både bokstav a og b stilles det krav til handlingens skadepotensial; den må volde fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet. Bokstav b inneholder imidlertid ytterligere et vilkår for straff, ved at faren må voldes som følge av stråling eller utslipp av radioaktivt materiale. Både begrepet «fare» og «skade på legeme, eiendom eller miljøet» skal tolkes på samme måte som i § 141, og det vises til merknadene ovenfor.

*Annet ledd* rammer andre former for ulovlig befatning med eksplosivt eller radioaktivt materiale eller en kjernefysisk eller radioaktiv anordning. Enkelte former for befatning – mottakelse, besittelse, spredning og transport – er nevnt uttrykkelig, men eksemplene er ikke uttømmende, jf. passusen «på annen måte har ulovlig befatning med». Det stilles imidlertid som vilkår for straff at materialet eller anordningen enten brukes til å true en tredjeperson til å gjøre, tåle eller unnlate noe, eller til å foreta en handling som volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet. Det er ikke noe vilkår at det er gjerningspersonen selv som skal bruke materialet

eller anordningen, men han eller hun må ha forsett med hensyn til den straffbare bruken.

Uttrykket «noen» omfatter fysiske eller juridiske personer, grupper av personer, stater og mellomstatlige organisasjoner. Uttrykket «fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet» skal forstås på samme måte som i første ledd bokstav a og b.

*Annet ledd bokstav b* rammer befatning med radioaktive, biologiske og kjemiske våpen, fremføringsmidler og flerbruksmateriale. Når det gjelder befatning med flerbruksmateriale, er det utelukkende den tiltenkte bruken som gjør handlingen straffverdig. Straffansvaret begrenses imidlertid ved at befatning med fremføringsmidler og flerbruksmateriale bare er straffbart der varene skal brukes i ulovlig kjernefysisk virksomhet. Med begrepet «ulovlig» siktes det til virksomhet som ikke er underlagt sikkerhetskontroll i medhold av en avtale med IAEA om omfattende sikkerhetskontroll.

Transport med tilknytning til atomvåpen- eller kjernekraftprogrammer mv. skal ikke rammes av straffebestemmelsen dersom transporten skjer i overensstemmelse med konvensjonen om ikke-spredning av kjernefysiske våpen (NPT), jf. SUA-konvensjonen artikkel 3 *bis*(2), jf. uttrykket «ulovlig» innledningsvis i bestemmelsen. Transporten må for å være lovlig finne sted til eller fra en NPT-stats territorium eller for øvrig under en NPT-stats kontroll, og videre oppfylle to tilleggsvilkår: Overføringen eller mottaket som transporten resulterer i, må ikke stride mot NPT-forpliktelsene til staten(e) som er involvert, og – dersom transporten gjelder fremføringsmidler for atomvåpen eller flerbruksmateriale ment for slike fremføringsmidler – må staten som får overført eller mottar det som transporteres, være en av NPT-atomvåpenstatene (de såkalte P-5: Frankrike, Kina, Russland, Storbritannia og USA). Transport av fremføringsmidler eller flerbruksmateriale som nevnt, skal rammes der den staten som får overført eller mottar det som transporteres, ikke er en NPT-stat eller en NPT-stat som ikke har en anerkjent rett til å ha atomvåpen.

Begrepet «transport» skal forstås på samme måte som i SUA-konvensjonen artikkel 1 (1) (b). Kjernen i definisjonen viser at det er den som står bak transporten og kontrollerer den, som straffebestemmelsene tar sikte på å ramme.

*Tredje ledd bokstav a* rammer den som forsøker å tilegne seg radioaktivt materiale, kjemiske og biologiske våpen, en kjernefysisk eller radioaktiv anordning eller et nukleært anlegg på ulovlig vis. Bestemmelsen nevner uttrykkelig bruk av trusler,

vold, tyveri, underslag og bedrageri, men også andre ulovlige midler omfattes, jf. «på annen ulovlig måte». Straffebudet vil være overtrådt idet gjerningspersonen på ulovlig måte forsøker å sette seg i besittelse av materiale, anordning eller anlegg som nevnt, jf. formuleringen «søker å». Gjerningspersonen blir derfor ikke fri for straff dersom han senere ombestemmer seg og skrinlegger planene.

*Bokstav b* rammer ulovlig import og eksport av radioaktivt materiale og kjemiske og biologiske våpen. Med reservasjonen «ulovlig» siktes det til at importen eller eksporten ikke er straffbar dersom den er tillatt etter annen lovgivning. Det vises her særlig til lov 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. (og forskrift 10. januar 1989 nr. 51). Loven bygger på et utførselsforbud for visse varer, men med adgang til dispensasjon.

Skyldkravet er forsett, jf. § 21 jf. § 22. Etter første ledd må forsettet omfatte selve handlingen og at den fremkaller en fare som nevnt. Etter annet ledd må forsettet omfatte både selve handlingen og bruken av materialet.

Medvirkning og forsøk straffes etter henholdsvis §§ 15 og 16.

Bestemmelsen har tre ulike strafferammer. Straffverdig bruk av farlig materiale eller kjernefysiske anlegg straffes med fengsel inntil 21 år, jf. forslaget til første ledd. Annen befatning med slikt materiale samt fremføringsmidler og flerbruksmateriale, har en strafferamme på fengsel inntil 15 år, jf. annet ledd. Den som på ulovlig måte forsøker å sette seg i besittelse av farlig materiale eller et nukleært anlegg eller ulovlig eksporterer eller importerer farlig materiale, straffes med fengsel inntil 10 år, jf. tredje ledd. Første ledd inngår i oppregningen av terrorhandlinger i § 131 første ledd bokstav a, så dersom gjerningspersonen har utvist terrorhensikt som nevnt i § 131 annet ledd, vil han kunne straffes for å ha begått en terrorhandling. Overtredelser av annet og tredje ledd vil etter forslaget aldri være å anse som terrorhandlinger etter § 131.

#### *Til § 143*

Bestemmelsen om straff for gisseltaking i terrorøymed gjennomfører FN-konvensjonen om gisseltaking artikkel 2 jf. artikkel 1, se punkt 8.7.5. Bestemmelsen er ny i straffeloven 2005, men handlingene som rammes av bestemmelsen er straffbare også etter straffeloven 1902, jf. særlig § 223 om ulovlig frihetsberøvelse.

Forslaget rammer en særlig form for frihetsberøvelse. I tillegg til at noen må holdes frihetsberø-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

vet, kreves det at gjerningspersonen truer med å drepe eller skade gisselet eller med å fortsette å holde det frihetsberøvet. Det er ikke noe krav at trusselen blir fremsatt uttrykkelig, det er tilstrekkelig at det fremgår av sammenhengen at slike konsekvenser vil inntre.

Videre kreves det at gjerningspersonen har forsett om å tvinge en tredjeperson («en annen») til å gjøre, tåle eller unnlate noe. Det er her tale om et subjektivt overskudd; det kreves ikke at virkningen faktisk inntreffer. Begrepet «en annen» omfatter ikke bare stater og mellomstatlige organisasjoner, slik som forslaget til § 131 annet ledd bokstav c. Også fysiske og juridiske personer eller grupper av personer omfattes. En ytterligere forskjell fra terrorhensikten i § 131 annet ledd bokstav c, er at det etter bestemmelsen her ikke er noe vilkår at det tvungen gjelder skal være av vesentlig betydning.

Medvirkning straffes etter § 15, forsøk etter § 16.

Strafferammen er fengsel inntil 12 år. Har gjerningspersonen utvist hensikt som nevnt i § 131 annet ledd, kan han straffes for å ha begått en terrorhandling og idømmes fengsel inntil 21 år.

#### Til § 144

Paragraf 144 gjennomfører FN-konvensjonen om forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer artikkel 2 (1), se punkt 8.7.5. Bestemmelsen er ny i straffeloven 2005, men handlingene som rammes er straffbare også etter straffeloven 1902, jf. blant annet § 223 om frihetsberøvelse, § 229 om legemsbeskadigelse og § 233 om drap.

*Første ledd* setter straff for den som begår drap på internasjonalt beskyttede personer. «Drap» må leses som en henvisning til straffeloven 2005 § 275 om forsettlig drap. Alternativene «berøver en slik person friheten eller skader ham på legemet» i annet ledd skal leses som en henvisning til henholdsvis straffeloven 2005 §§ 253 og 273 om forsettlig frihetsberøvelse og legemsskade. Etter *annet ledd annet alternativ* om voldelige angrep på en slik persons tjenestested, privatbolig eller transportmiddel kreves det at handlingen volder fare for død eller betydelig skade på legeme. Begrepet «fare» skal forstås på samme måte som i § 132, og det vises til det som er sagt ovenfor. Uttrykket «betydelig skade på legeme» skal forstås på samme måte som i § 138, og det vises til merkna-den ovenfor.

*Første ledd* nevner uttrykkelig angrep på et statsoverhode, en regjeringssjef eller en utenriksminister. Den særlige beskyttelsen gjelder i tillegg til de nevnte persongrupper «en annen internasio-

nalt beskyttet person». Begrepet skal forstås på samme måte som «internationally protected person» i konvensjonen artikkel 1 (1). For å fastslå hvem som faller inn under definisjonen i artikkel 1 (1) (b) må det særlig ses hen til Wienkonvensjonen 18. april 1961 om diplomatisk samkvem og Wienkonvensjonen 24. april 1963 om konsulært samkvem. Den personkretsen som nyter beskyttelse etter de to konvensjonene, må også anses som vernet etter FN-konvensjonen om forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer.

Beskyttelsen er begrenset til å gjelde når personene befinner seg i utlandet, men det har ingen betydning om vedkommende befinner seg utenlands i privat eller offisielt ærend.

Skyldkravet er forsett, jf. § 21 jf. § 22. Forsettet må dekke hele den objektive gjerningsbeskrivelsen, inkludert den fornærmedes status som en internasjonalt beskyttet person. Det kreves imidlertid ikke at gjerningspersonens forsett omfatter at internasjonal rett gir den fornærmede, på grunn av dennes status, en særskilt beskyttelse. Etter annet ledd annet alternativ må forsettet også omfatte handlingens skadepotensial.

Medvirkning er straffbart, likedan forsøk, jf. henholdsvis §§ 15 og 16.

Bestemmelsen opererer med to ulike strafferammer. Drap på en internasjonalt beskyttet person kan straffes med fengsel inntil 21 år, mens frihetsberøvelse og legemsbeskadigelse straffes med fengsel inntil 15 år. Den sistnevnte strafferammen gjelder også for voldelige angrep på en slik persons tjenestested, privatbolig eller transportmiddel. Dersom gjerningspersonen har utvist terrorhensikt som nevnt i § 131 annet ledd, kan han i stedet straffes for å ha begått en terrorhandling, og idømmes fengsel inntil 21 år.

#### 12.2.4 Merknader til de enkelte bestemmelsene i kapittel 19 om vern av offentlig myndighet og tilliten til den

##### Til § 151

Bestemmelsen om stemmekjøp og utilbørlig stemmepåvirkning viderefører i stor utstrekning straffeloven 1902 §§ 105 og 107 annet ledd, og er i det vesentlige i samsvar med Straffelovkommisjonens skisse til § 18–8, jf. delutredning VII side 286–88. Den vesentlige endringen i forhold til straffeloven 1902 kapittel 10 er at bestemmelsen bare kommer til anvendelse på offentlige valg. Hva som regnes som offentlige valg går frem av *annet ledd*. Begrunnelsen for og virkningen av at reglene om «valg-fusk» er begrenset til å gjelde folkeavstemninger,

valg til Stortinget og Sametinget, samt til fylkesting og kommunestyre går frem av punkt 9.2.4.

*Første ledd* inneholder selve gjerningsbeskrivelsen. Tre nokså forskjellige former for uakseptabel velgerpåvirkning rammes.

*Bokstav a* retter seg mot den som søker å påvirke en velger ved å ta i bruk ulovlige virkemidler, som for eksempel trusler (jf. straffeloven 1902 §§ 222 og 227). Bokstav a bør i så fall regelmessig kunne anvendes sammen med straffebestemmelsen som rammer det ulovlige virkemidlet (konkurrens).

Det følger av bestemmelsen at de midler som brukes må være ulovlige, dvs. i strid med lov eller uskreven rett. Dersom velgerne trues med handlinger som vedkommende ikke har rett til begå, som for eksempel en trussel om ulovlig forretningsnektelse, vil det rammes.

Den straffbare handlingen er fullbyrdet allerede på forsøksstadiet, jf. ordene «søker å», etter som hemmelige valg gjør det vanskelig å avdekke om gjerningspersonen faktisk lyktes i å påvirke stemmeavgivelsen. Med «avgivelse av stemme» omfattes både det å true noen til ikke å stemme, å true noen til å stemme på et bestemt alternativ, eller å true noen til å unnlate å stemme på et bestemt alternativ.

*Bokstav b* retter seg mot stemmekjøp, og er motsatsen til bestemmelsen om stemmesalg i § 152. Bestemmelsen rammer den som ved å gi et gode, eller inngå en avtale om det, søker å oppnå at en eller flere enkeltpersoner forplikter seg til å stemme på en bestemt måte eller unnlate å stemme. Bestemmelsen rammer med andre ord avtaler som forhåndsbinder en velger mot vederlag og innskrenker vedkommendes mulighet til å ta del i et fritt valg. For eksempel rammes det å tilby en velger en pengesum mot at vedkommende forplikter seg til å stemme på et bestemt parti. Ensidige valgkamplofter, oppfordringer og annen argumentasjon for å påvirke velgeratferden skal etter forslaget derimot ikke kunne straffes, selv om påstandene og løftene som settes frem er svært urealistiske. Området for det straffbare er dermed snevret noe inn i forhold til straffeloven 1902, som i første punktum nevner det å gi et løfte om en fordel som et eksempel på straffbar stemmepåvirkning. Et av de sentrale siktemålene med en valgkamp er imidlertid å få velgere til å stemme på den som ønsker å bli valgt, og eventuelt annerledes enn velgerne opprinnelig tok sikte på. Først og fremst gjøres dette ved å fremheve fordelene ved ens eget alternativ og ulempene med motstanderens. Det er ingen naturlig oppgave for strafferetten å reagere mot tradisjonelt valgflesk. Å gi løfter

om goder er sentrale virkemidler i en valgkamp. Dette er med på å danne bakgrunnen for at regelen ikke rammer det å påvirke velgerne til å stemme for et bestemt parti, selv om løftene som settes frem er så urealistiske at de ville vært straffbare som «løgnaktige forespeilinger» etter straffeloven 1902 § 105. Det straffbare skal etter forslaget være å tilby et vederlag for å (søke å) oppnå et løfte om hvordan stemmeretten skal benyttes.

*Bokstav c* rammer den som opptre slik at noen utilsiktet unnlater å stemme, eller stemmer annerledes enn det vedkommende tilsiktet. Det siste alternativet omfatter tilfeller hvor den som avgir stemme, forledes til å stemme på en slik måte at stemmen blir forkastet, for eksempel ved at det gjøres ulovlige tilføyelser på stemmeseddelen. Et annet eksempel på hva som rammes kan for eksempel være å gi bevisst uriktige opplysninger om hvor lenge valglokalet er åpent med den følge at en rekke personer kommer for sent, eller uriktig informasjon om hvordan stemmesedlene skal behandles slik at stemmene blir forkastet. Om en sykehjemsbestyrer eller et landpostbud gjennomfører en fiktiv forhåndsstemming slik at de aktuelle velgere er i den villfarelse at de har stemt, vil også dette rammes. Også det å oppstille fysiske hindringer kan rammes av bokstav c, for eksempel ved å sperre den eneste veiforbindelsen fram til valglokalet. Bokstav c har selvstendig betydning ved siden av bokstav a ved at også handlinger som i seg selv er lovlige, kan rammes av bokstav c om de innvirker på avgivelsen av stemmene.

Det er ikke noe krav om handlingene som rammes av første ledd har hatt innvirkning på valgresultatet. Medvirkning er straffbar etter hovedregelen i straffeloven 2005 § 15.

Overtredelsen er straffbar i forsettlig form, jf. straffeloven 2005 §§ 21 og 22. For å kunne straffes må gjerningspersonen ha utført selve handlingen med forsett, og ha vært klar over hvilken virkning dette har på andres stemmegivning. Normalt vil hensikten nettopp ha vært å påvirke stemmegivningen, men dette er ikke noe straffbarhetsvilkår. Enhver form for forsett oppfylder skyldkravet, inkludert eventuelt forsett. Også den som forøver skadeverk på skyssbåten for å protestere mot at båten holder så stor fart forbi hans eiendom at det er til skade for oppdrettsanlegget, kan straffes for utilbørlig stemmepåvirkning hvis han holder det sannsynlig at grenda på andre siden av fjorden dermed blir avskåret fra å stemme.

Straffen er bot eller fengsel inntil 2 år. Formelt representerer dette en mindre straffskjerpning sammenlignet med straffeloven 1902 § 105 som hadde

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

en ramme på inntil 3 års hefte, som i soningstid skulle svare til 1 år og 6 måneders fengsel.

*Annet ledd* gir en definisjon av hva som skal regnes som et offentlig valg, jf. punkt 9.2.4.

#### Til § 152

Bestemmelsen om stemmesalg gjelder for de samme offentlige valg som § 151 om utilbørlig stemmepåvirkning. Bortsett fra denne begrensningen i hvilke valg bestemmelsen om «stemmesalg» skal gjelde for, viderefører § 152 i det alt vesentlige straffeloven 1902 § 106, jf. punkt 9.2.4, og Straffelovkommisjonens skisse til § 18–9 i delutredning VII side 286–87.

I motsetning til straffeloven 1902 § 106 nevner ikke § 152 den faktiske stemmegivningen som et selvstendig alternativ ved siden av det å selge et løfte om å stemme på en bestemt måte. Noen praktisk forskjell medfører dette ikke, ettersom det uansett må være årsakssammenheng mellom godet og løftet om stemmegivningen. En handling vil ikke være straffbar som stemmesalg om den stemmeberettigede hadde krav på godet under enhver omstendighet, eller dersom vedkommende uavhengig av godet ville stemt på samme måte eller unnlatt å stemme. Straffbarheten er imidlertid uavhengig av hvem som tok initiativet til stemmesalget, og uavhengig av hva godet er og om godet tilkommer den stemmeberettigede selv.

Handlingen er fullbyrdet når gjerningspersonen har gitt et tilsagn om å forholde seg på en bestemt måte under valget, og det er mottatt et tilsagn om en fordel for dette. Det kreves verken at valget er gjennomført eller at fordelene er mottatt. Slik bestemmelsen er utformet, vil det bare foreligge forsøk når den stemmeberettigede selv tar initiativet til å selge sin stemme, men ikke oppnår noe gode eller tilbud om gode. Med en strafferamme på 6 måneder følger det av straffeloven 2005 § 16 at et slikt forsøk i mangel av en egen forsøksbestemmelse ikke er straffbart. Med den begrensede skade som følger med enkeltstående tilfeller av stemmesalg, har ikke departementet funnet grunn til å gjøre unntak fra § 16.

Det subjektive skyldkravet er forsett, jf. straffeloven 2005 §§ 21 og 22.

Medvirkning, for eksempel i form av påvirkning, er straffbar, jf. straffeloven 2005 § 15. Den som organiserer stemmesalg i større utstrekning, vil regelmessig opptre på vegne av noen som på utilbørlig måte ønsker å påvirke valget, og følgelig kunne straffes etter den strengere bestemmelsen i § 151.

Strafferammen er bot eller fengsel inntil 6 måneder, som i straffeloven 1902 § 106. Av bestemmelsene om «valgfusking» er stemmesalg den minst alvorlige.

#### Til § 153

Også bestemmelsen om uberettiget valgdeltakelse gjelder for offentlige valg og har samme virkeområde som § 151 om utilbørlig stemmepåvirkning, se § 151 annet ledd. Det vises til merknadene til denne bestemmelsen og til punkt 9.2.4. Men bortsett fra dette svarer § 153 i det alt vesentlige til straffeloven 1902 § 107 første ledd og Straffelovkommisjonens skisse til § 18–10, jf. delutredning VII side 287.

Gjerningsbeskrivelsen retter seg mot tre ulike former for uberettiget valgdeltakelse. Alternativet «stemmer uten å ha rett til det» fanger opp at vedkommende mangler materiell eller formell stemmerett. Materielt vil vedkommende mangle stemmerett når han eller hun ikke står i eller ikke fyller vilkårene for å stå i stemmemanntallet. Den som uberettiget er ført inn i stemmemanntallet vil ofte ha begått en straffbar handling for å få dette til, men stemmegivningen er straffbar etter forslaget uavhengig om vedkommende selv har gitt foranledningen til innføringen, eller bare utnytter en feil begått av andre.

Alternativet «stemmer uten å ha rett til det» omfatter også tilfeller hvor manntallsføringen er korrekt, men hvor den uberettigede valgdeltakelse består i at den stemmeberettigede avgir stemme uten først å ha gjennomgått kontroll mot og avkryssing i manntallet, for eksempel slik at han forsettlig tar seg inn i stemmelokalet gjennom en separat utgang som benyttes av dem som har avgitt stemme.

Alternativet «avgir stemme i en annens navn» vil regelmessig innebære at man overfor valgfunksjonæren oppgir falsk navn eller bruker uriktig legitimasjon, men dette er ikke et straffbarhetsvilkår. Også den som med forsett utnytter at valgfunksjonæren tar feil av identiteten eller krysser av feil i manntallet kan straffes. Å avgis stemme i en annens navn vil også hindre rette vedkommende i å stemme.

Å stemme mer enn én gang er det siste alternativet. I mange tilfeller vil dette være forutgått av andre overtredelser, for eksempel slik at man ved første stemmegivning snek seg inn i lokalet utenom kontrollen eller avga stemme i en annens navn. Det er imidlertid straffbart i seg selv å utnytte den feil fra valgfunksjonæren at det ikke ble foretatt avkryssing/strykning i manntallet.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Skyldkravet er forsett, jf. §§ 21 og 22. Den som er ukjent med valgprosedyrene og uforvarende tar seg inn i lokalet gjennom utgangen, kan følgelig ikke straffes.

Medvirkning og forsøk er straffbart etter hovedreglene i §§ 15 og 16. For at overtredelsen skal være fullbyrdet, kreves det at vedkommende har avgitt stemme. Den som oppgir falsk navn eller sniker seg forbi kontrollen, kan imidlertid straffes for forsøk på uberettiget valgdeltakelse. Uberettiget å ha blitt ført inn i manntallet vil likevel ikke være forsøk på uberettiget valgdeltakelse. En slik innføring vil regelmessig kreve at det er begått andre straffbare handlinger, og forsøk på uberettiget valgdeltakelse vil først foreligge når vedkommende møter opp for å utnytte den uriktige manntallsføring.

Strafferammen er bot eller fengsel inntil 1 år. I likhet med stemmesalg vil lovbruddet i det alt vesentlige bare omfatte vedkommendes egen stemme, men det vil i tillegg også representere en krenkelse av den offentlige valgmyndighet. Strafferammen er derfor strengere enn for stemmesalg, og fullbyrdingstidspunktet innebærer også at det er større grunn til å ramme forsøk.

#### Til § 154

Også bestemmelsen om etterfølgende påvirkning av valgresultatet har samme virkeområde som § 151 om utilbørlig stemmepåvirkning, se § 151 annet ledd. Bortsett fra denne begrensningen i hvilke valg bestemmelsen om etterfølgende påvirkning av valgresultatet kommer til anvendelse på, viderefører § 154 i det alt vesentlige straffeloven 1902 § 108, jf. punkt 9.2.4, og er i samsvar med Straffelovkommissjonens skisse til § 18–11, jf. delutredning VII side 287.

Gjerningsbeskrivelsen omfatter påvirkning av valgresultatet enten de er knyttet til selve grunnlagsmaterialet (stemmesedlene) eller til resultatet av optellingen. Grunnlagsmaterialet kan endres ved at avgitte stemmer fjernes eller ikke legges ved, eller ved at det gjøres endringer (strykninger og kumuleringer) i avgitte stemmer.

Det aggregerte resultat kan påvirkes ved at stemmer ikke telles eller at noen telles dobbelt, men det kan også skje ved at det opptalte resultatet endres, for eksempel slik at resultatet i valgprotokollen endres fra 8049 til 8849. Dette «påvirker resultatet av optellingen».

Bare forsettlig påvirkning er straffbar, jf. §§ 21 og 22, og selv grovt uaktsomme tellefeil er ikke straffbare. Forsett vil imidlertid foreligge hvis en valgurne ved en forglemmelse ikke er talt opp, og

dette oppdages før valgresultatet offentliggjøres, men unnlates korrigeret, for eksempel fordi stemmekretsen ønsker å være tidlig ute med resultatet eller gå hjem til middag som planlagt.

For at overtredelsen skal være fullbyrdet, kreves det at forvanskningen er gjennomført. Som etter straffeloven 1902 § 108 er det likevel ikke noe vilkår for straff at optellingen er avsluttet eller at valgresultatet er kunngjort. Det er heller ikke noe vilkår at den etterfølgende påvirkningen skal ha innvirket på valgutfallet, for eksempel mandatfordelingen eller utfallet av en folkeavstemming.

Forsøk og medvirkning er straffbart etter de alminnelige reglene i straffeloven 2005 §§ 15 og 16.

Strafferammen er bot eller fengsel inntil 3 år. Overtredelse av bestemmelsen er den alvorligste av «valgfusking-bestemmelsene». Mens bestemmelsen om utilbørlig stemmepåvirkning bare i marginale situasjoner kan påvirke utfallet av et offentlig valg, er situasjonen annerledes for handlinger som rammes av bestemmelsen om etterfølgende påvirkning av valgresultatet. Denne forskjellen i skadepotensial gjenspeiles i strafferammen, og bør også komme frem i straffutmålingen i konkrete saker.

#### Til § 155

Straffebudet om vold eller trusler mot offentlig tjenestemann er innholdsmessig i samsvar Straffelovkommissjonens skisse til § 19–1, jf. delutredning VII side 289, og slår sammen straffeloven 1902 §§ 127 og 128, jf. punkt 9.3.4. Forslaget er langt på vei en videreføring av gjeldende rett. I annet ledd er det imidlertid inntatt en legaldefinisjon av «offentlig tjenestemann» som medfører at bestemmelsen får et snevrere virkeområde enn i dag.

*Første ledd* retter seg mot den som ved vold eller trusler søker å påvirke eller hindre en offentlig tjenestemann i utførelsen av en tjenestehandling, jf. straffeloven 1902 § 127 første ledd og § 128 første ledd.

Volds- og trusselbegrepet har samme rekkevidde som etter gjeldende rett. Voldsbegrepet skal fremdeles være videre enn i bestemmelsen om legemskrenkelser. Dette ble blant annet slått fast i Rt. 1999 side 240, hvor flertallet kom til at spyting innebærer en slik påvirkning på den offentlige tjenestemannen at det må anses som vold.

«Påvirker» indikerer at voldshandlingen eller truslene må øve, eller eventuelt forsøke å øve, innflytelse på tjenestehandlingen, se for eksempel Rt. 1999 side 240. Det er ikke tilstrekkelig for at gjerningsbeskrivelsen skal anses oppfylt at det er utøvet vold eller trusler mot offentlig tjenestemann;



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

volden eller truslene må i tillegg (være et forsøk på å) påvirke den offentlige tjenestemannen til å foreta eller unnlate å foreta en tjenestehandling – eller på annen måte å hindre vedkommende i utførelsen av tjenestehandlingen.

Det er tilstrekkelig at gjerningspersonen *søker* å påvirke eller hindre tjenestehandlingen. En slik forsøkshandling representerer dermed et fullbyrdet lovbrudd dersom handlingen er gjennomført, men resultatet ikke har inntrådt (gjerningspersonen slår og bommer, eller treffer uten at tjenestemannen lar seg påvirke). Det er med andre ord ikke noe krav om at påvirkningen eller hindringen lykkes. Men hvis handlingen som utgjør voldsutøvelsen eller trusselen ikke fullt og helt er gjennomført (gjerningspersonen løfter armen til slag, men ombestemmer seg), stiller det seg annerledes. I så fall vil straffri tilbaketreden være mulig. Dette markeres gjennom formuleringen «søker å» i stedet for «forsøker å».

For at handlingen skal være straffbar, må den være rettet mot en tjenestehandling, men selve tjenestehandlingen trenger ikke å ha karakter av eller tilknytning til myndighetsutøvelse så lenge tjenestemannen i kraft av sin stilling eller kompetanse kan utøve offentlig myndighet.

I motsetning til straffeloven 1902 § 127 tok straffeloven 1902 § 128 sikte på at gjerningspersonen måtte påvirke tjenestemannen til å foreta eller unnlate å foreta en «urettmessig» tjenestehandling, se Rt. 2004 side 1464 hvor dette kom på spissen. Dette vilkåret videreføres ikke i § 155. Denne endringen innebærer en begrenset nykriminalisering, blant annet ville gjerningspersonen i Rt. 2004 side 1464 blitt straffet.

Skyldkravet er forsett, jf. straffeloven 2005 §§ 21 og 22. Kravet er nærmere presisert i Rt. 2004 side 291. Rettspraksis har videre fastslått at i de tilfellene volden er en følge av aggresjon eller impuls handling, anses forsettet normalt å omfatte vilkårene for straffbarhet, jf. Rt. 1986 side 393 og Rt. 1987 side 844.

Strafferammen er bot eller fengsel inntil 3 år. At bot er inntatt som sideordnet straff med fengsel, er i samsvar med de generelle retningslinjene for fastsetting av strafferammene i straffeloven 2005, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 306–307. I de tilfellene tjenestemannen ved et «utilbørlig forhold» har gitt anledning til lovbruddet, kan det være grunn til å fravike den faste praksis med bruk av ubetinget fengsel, jf. § 78 bokstav c. At det etter bestemmelsene kan reageres med bot i særlige tilfeller, skal ikke innvirke på hovedregelen om at det skal idømmes ubetinget fengsel for overtredelse av straffebudet, jf. Rt. 1991 side 952. For slike handlinger

som rettes mot politiet, skal det fortsatt nesten unntaksvis reageres med ubetinget fengsel.

*Annet ledd første punktum* gir en definisjon av offentlig tjenestemann som omfatter personer som utøver offentlig myndighet på vegne av stat eller kommune, eller som har slik kompetanse i kraft av sin stilling. Utenfor faller offentlig ansatte som ikke har noen slik myndighet.

Begrepet «offentlig myndighet» bør som utgangspunkt forstås på samme måte som i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, men favner noe videre enn dette. Definisjonen av offentlige tjenestemenn omfatter enhver som har kompetanse til å treffe vedtak eller utferdige forskrift. Også saksforberedere som ikke har avgjørende myndighet, men som forbereder eller gjennomfører forvaltningsavgjørelser, omfattes. Den videre avgrensningen må i noen grad bli skjønnsmessig og overlates til domstolene, men kjernen i begrepet er ansatte i offentlig virksomhet som krever hjemmel i lov, og som regelmessig treffer avgjørelser som oppleves som inngripende og begrenser borgernes handlingsfrihet. Yrkesgrupper som vernes av § 155 er for eksempel saksbehandlere i statlig og kommunal sektor, politi, ansatte i fengselsvesenet, dommere, og oppsynspersonell. Offentlig ansatte i forretningsvirksomhet og annen virksomhet som rettslig sett like gjerne kan utføres som ledd i privat virksomhet, faller utenfor virkeområdet til § 155. På dette punktet innsnevres rekkevidden av bestemmelsen i forhold til gjeldende rett. Blant dem som faller utenfor § 155 er ansatte i offentlig eid eller styrt persontransport, slik som bussjåfører ansatt i stat eller kommune og t-banekontrollører. Det samme gjelder leger, sykepleiere og andre ansatte i offentlige helseforetak med unntak for avgjørelser om tvungen behandling, lærere og trafikkbetjener.

At en del grupper offentlig ansatte ikke lenger skal regnes som offentlige tjenestemenn slik begrepet nyttes i § 155, betyr ikke at de alle mister ethvert særskilt strafferettslig vern, men at de får det samme vernet som tilkommer personer som er ansatt i tilsvarende privat virksomhet. For eksempel har ansatte innen offentlig persontransport – enten den drives som privat eller offentlig virksomhet – en bred kontaktflate utad mot publikum som kan gjøre dem særlig utsatt for lovbrudd, slik at det er grunn til å gi dem en særlig strafferettslig beskyttelse. Behovet for en strafferettslig beskyttelse vil her dels bli varetatt gjennom de generelle straffebudene om vold og trusler mv. kombinert med at den sårbare situasjonen til disse gruppene er et skjerpende moment i straffutmålingen innenfor strafferammene i de aktuelle straffebudene, jf.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

§ 77 bokstav h. I tillegg vil departementet ytterligere sikre et fullgodt vern til de aktuelle yrkesgruppene, men dette vil departementet komme tilbake til i den andre proposisjonen om straffelovens spesielle del.

Det er ikke avgjørende om det på tidspunktet for den straffbare handlingen ble utøvet offentlig myndighet, hvis man i kraft av sin stilling hovedsakelig har slik kompetanse. Men hvis en person bare av og til utøver offentlig myndighet, vil vedkommende bare bli regnet som offentlig tjenestemann under selve myndighetsutøvelsen. Det vises til Straffelovkommisjonens merknader i delutredning V side 65–66.

*Annet ledd annet punktum* utvider kretsen av personer som regnes som offentlige tjenestemenn og derfor gis et særskilt vern. For «militære vakter samt enhver som pliktmessig eller etter oppfordring yter bistand til en offentlig tjenestemann» videreføres gjeldende rett. I motsetning til dagens rettsstilstand vil kretsen ikke utvides til å omfatte jernbanebetjener.

*Tredje ledd* er overført fra § 12 annet ledd i lov om gjennomføring i norsk rett av Den internasjonale straffedomstols vedtekter 17. juli 1998 (Roma-vedtektene) av hensyn til saklig sammenheng i regelverket. Overføringen medfører ingen endringer i gjeldende rett. Ettersom skillet mellom forbrytelse og forseelse ikke videreføres i ny straffelov, er «forbrytelse» erstattet med «lovbrudd». Men siden tredje ledd viser til første ledd, vil dette ikke innebære noen realitetsendring.

Kongens fullmakt etter *fjerde ledd* utvides til også å gjelde offentlige tjenestemenn i mellomstatlige organisasjoner som Norge er eller måtte bli medlem av. Offentlige tjenestemenn i slike organisasjoner avgrenses på samme måte som i OECD-konvensjonen 21. november 1997 om motarbeiding av bestikking av utenlandske offentlige tjenestemenn i internasjonale forretningshøve artikkel 1 nr. 4. På samme måte som i tredje ledd er «forbrytelse» erstattet med «lovbrudd».

Om bestemmelsen for øvrig vises det til Straffelovkommisjonens merknader i delutredning VII side 289–292 med videre henvisninger.

#### *Til § 156*

Straffebudet om hindring av offentlig tjenestemann viderefører i det vesentlige straffeloven 1902 § 326 om forseelser mot offentlig myndighet, jf. punkt 9.3.4, og bygger på Straffelovkommisjonens skisse til § 19–2, se delutredning VII side 292. I likhet med § 155 vil imidlertid rekkevidden av bestemmelsen snevres noe inn, som følge av at definisjo-

nen av «offentlig tjenestemann» også her innskrenker den beskyttede krets noe sammenlignet med gjeldende rett.

Bestemmelsen supplerer regelen i § 155, og verner utøvelse av offentlig myndighet når tjenestemannen hindres på annen måte enn ved bruk av vold eller trusler.

I motsetning til gjeldende rett vil § 156 kun ramme den fullbyrdete overtredelsen av bestemmelsen, og ikke forsøk, jf. § 16. Bestemmelsen viderefører heller ikke kravet om at den tjenestehandling som hindres, må være *lovlig*. Vurderingstemaet er om gjerningspersonen hindrer eller forulemper en tjenestemann som utfører en tjenestehandling. Hva som anses å være en tjenestehandling, avgjøres på grunnlag av handlingens kompetansegrunnlag. En eventuell kompetanseoverskridelse vurderes på samme måte som i relasjon til § 155.

Skyldkravet er forsett, se §§ 21 og 22. Medvirkning er straffbar etter den generelle regelen i § 15.

#### *Til § 157*

Bestemmelsen om motarbeiding av rettsvesenet viderefører innholdet i straffeloven 1902 § 132 a første og annet ledd, jf. punkt 9.4.5, og er i hovedsak identisk med Straffelovkommisjonens forslag til § 19–3, se delutredning VII side 292. Bakgrunnen for § 132 a går frem av Ot.prp. nr. 40 (1999–2000). I motsetning til kommisjonen går departementet inn for at § 132 a femte ledd videreføres i en egen bestemmelse om grovt uaktsom motarbeiding av rettsvesenet, se § 159. Paragraf 132 a tredje ledd blir overflødig i lys av den generelle medvirkningsbestemmelsen i straffeloven 2005 § 15, mens fjerde ledd videreføres delvis i departementets § 158 om grov motarbeiding av rettsvesenet.

*Første ledd* viderefører § 132 a første ledd i uendret form.

*Annet ledd bokstav a* viderefører § 132 a annet ledd bokstav a, men endres slik at også den som fornærmet i en straffesak regnes som aktør i rettsvesenet uavhengig av om vedkommende har vurdert å anmelde forholdet, jf. bokstav e. Endringen er foranlediget av avgjørelsen i Rt. 2005 side 1557, der den fornærmede ble utsatt for trusler før han hadde rukket å vurdere om han ønsket å anmelde et straffbart forhold. Lagmannsretten tolket loven slik at § 132 a ikke kom til anvendelse før spørsmålet om å anmelde faktisk var vurdert, jf. ordlyden i bokstav e, mens Høyesterett tolket straffebudet utvidende og lot det få anvendelse. Høyesterett la avgjørende vekt på uttalelser i forarbeidene som understreket at bestemmelsen skal gjelde dersom det foreligger slike ytre omstendigheter at ved-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

kommende har en foranledning til å vurdere å anmelde forholdet, jf. Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) side 78. Departementet går inn for å justere ordlyden i bokstav a slik at denne forståelsen kommer bedre til uttrykk i selve loven, og går inn for det ved å utvide vernet til uttrykkelig å omfatte fornærmede. Den som har anmeldt et straffbart forhold, eller vurderer å gjøre det, nevnes fortsatt særskilt ettersom det ikke bare er fornærmede som kan anmelde straffbare forhold.

I *annet ledd bokstav b* er kretsen av aktører i rettsvesenet utvidet til å gjelde den som forklarer seg for ethvert organ som er nevnt i straffeloven 1902 § 132 a bokstav c. Dette medfører blant annet at den som forklarer seg for kriminalomsorgen, for eksempel som ledd i en personundersøkelse i forbindelse med en straffesak, regnes som aktør i rettsvesenet. Det samme gjelder den som forklarer seg for Gjenopptakelseskommissjonen for straffesaker, som ble føyd til ved lov 30. juni 2006 nr. 53. Som en følge av utvidelsen i bokstav b er det foretatt en lovteknisk justering i *annet ledd bokstav c*, slik at denne bestemmelsen viser til oppregningen i bokstav b. Dette medfører ingen realitetsendring.

*Bokstav d* viderefører straffeloven 1902 § 132 a annet ledd bokstav d, men da slik at den som er fast forsvarer skal regnes som aktør i rettsvesenet uavhengig av om det straffbare forholdet har tilknytning til en konkret sak. Formålet med endringen er å gi beskyttelse også mot for eksempel trusler for å påvirke forsvareren til å si fra seg en bestemt sak.

*Bokstav e* viderefører straffeloven 1902 § 132 annet ledd bokstav e uten endringer.

I *tredje ledd* er det inntatt en bestemmelse som gir første ledd tilsvarende anvendelse på lovbrudd mot tjenestemenn i Den internasjonale straffedomstol.

Skyldkravet er forsett, jf. §§ 21 og 22. Medvirkning og forsøk er straffbart, jf. straffeloven 2005 §§ 15 og 16.

Straffen er fengsel inntil 6 år, jf. punkt 2.4 om strafferammen og straffutmåling.

#### Til § 158

Paragrafen er en ny bestemmelse om straff for forsettlig grov motarbeiding av rettsvesenet, jf. punkt 9.4.5. Forslaget til *første ledd* angir de sentrale momentene som skal vektlegges i avgjørelsen av om lovbruddet er grovt. Momentene i oppregningen er verken nødvendige eller tilstrekkelige for at lovbruddet skal kunne karakteriseres som grovt. Dette leddet erstatter delvis straffeloven 1902 § 132 a fjerde ledd som hever strafferammen til fengsel inntil 10 år ved «særdeles skjerpende

omstendigheter». Strafferammen er også ifølge § 158 fengsel inntil 10 år.

Dersom lovbruddet skjer som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe eller handlingen gjennomføres ved trusler om eller anvendelse av våpen, foreslår departementet en minstestraff på 1 år, jf. *annet ledd* og Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 139–140. Uttrykket organisert kriminell gruppe skal forstås på samme måte som i § 79. Våpen vil typisk være skytevåpen, men kan også være andre gjenstander som lett kan påføre skade.

#### Til § 159

Bestemmelsen viderefører femte ledd i straffeloven 1902 § 132 a, men senker den øvre strafferammen for grovt uaktsom motarbeiding av rettsvesenet fra fengsel inntil 5 år til inntil 3 år, jf. punkt 9.4.5. Regelen svarer til Straffelovkommissjonens skisse til § 19–3, jf. delutredning VII side 292, men departementet går inn for å utforme en egen bestemmelse som rammer grovt uaktsomme handlinger.

#### Til § 160

Bestemmelsen om bevispåvirkning og unndragelse fra strafforfølgning mv. viderefører § 132 og § 346 første ledd i straffeloven 1902, med enkelte endringer, jf. punkt 9.5.3 og Straffelovkommissjonens forslag til § 19–4 i delutredning VII side 292–293. For å oppnå en saklig sammenheng i regelverket går departementet inn for å utvide første ledd til også å omfatte fabrikkering og planting av falske bevis.

*Første ledd* rammer den som på forskjellige måter påvirker bevis i for eksempel en straffesak eller en sak om et mulig lovbrudd som er gjenstand for granskning av et offentlig granskningsutvalg som har mandat om også å undersøke mulige straffbare forhold. Bestemmelsen må ses i sammenheng med bestemmelsene om uriktig anklage og dokumentfalsk. Blir bevisene plantet i den hensikt å forsøke å pådra noen annen en siktelse, rammes gjerningen av straffebestemmelsen om uriktig anklage. Men dersom de plantes for å motarbeide en offentlig undersøkelse (og for å unndra gjerningspersonen fra strafforfølgning) uten samtidig å påføre andre skyld, vil § 160 første ledd være den anvendelige bestemmelsen.

*Annet ledd* om medvirkning til unndragelse fra strafforfølgning avgrenses slik at bestemmelsen gjelder handlinger forut for fullbyrdelsen av idømt frihetsstraff, slik som flukt fra pågrepelse og varetakt. Unndragelse fra annet enn frihetsberøvelse, for eksempel å gå i dekning for å unngå (rettslig)

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

avhør eller bøteinnkreving, rammes også. Bestemmelsen omfatter også bistand til rømming for en siktet, som tidligere ble rammet av straffeloven 1902 § 131.

Straffunndragelse *etter idømt straff* vil rammes av § 161 om straffunndragelse. Ettersom § 160 er begrenset til stadiene forut for fullbyrdelse av idømt straff, vil etterfølgende bistand, for eksempel å la en som er rømt fra soning oppholde seg i ens leilighet, noe som tidligere ble rammet av bestemmelsen i straffeloven 1902 § 132 som § 160 avløser, etter den nye lov rammes av § 161. Dette vil være å medvirke til at en domfelt unndrar seg gjennomføringen av den lovlige frihetsberøvelsen. Det er den formelle iverksettingen av fullbyrdingen som er avgjørende for valget mellom § 160 annet ledd og § 161, og bistand til å unndra seg foregripet soning etter strpl. § 453 vil derfor falle inn under § 161.

Annet ledd er en medvirkningsregel (medvirkning til unndragelse er hoveddelikt), men også medvirkning til slike handlinger vil være straffbar etter hovedregelen i straffeloven 2005 § 15. Forbudet mot å medvirke til unndragelse fra strafforfølgning gjelder generelt, men loven gir to konkrete eksempler på dette i form av å holde noen skjult eller ved å utgi vedkommende for en annen.

Etter *tredje ledd første punktum* fritas gjerningspersonen for straff etter første ledd dersom han har handlet med forsett om å unndra seg selv fra strafforfølgning. Straffriheten vil imidlertid ikke gjelde bevisforvanskning av dokumenter, som rammes av reglene om dokumentforfalsking. Som etter gjeldende rett vil gjerningspersonen derfor ikke være fritatt for straff dersom vedkommende benytter et forfalsket dokument for å unndra seg strafforfølgning eller planter falske bevis for å pådra en annen en siktelse.

Gjerningspersonens nærmeste vil ikke lenger være fritatt for straff for bevispåvirkning etter første ledd, jf. *tredje ledd annet punktum*. Bakgrunnen for dette går frem av merknadene i punkt 9.5.3. Loven fritar imidlertid fortsatt fra straff for medvirkning til at en av de nærmeste unndrar seg strafforfølgning.

*Fjerde ledd* viderefører straffeloven 1902 § 346 første ledd, slik at det fortsatt er straffbart ulovlig å sette seg i kontakt med personer i varetekt. Bestemmelsen gjelder ikke ved varetektsurrogater, for eksempel i form av meldeplikt.

I lov 15. juni 2001 nr. 65 om gjennomføring av Roma-vedtektene er straffeloven 1902 § 132 gitt tilsvarende anvendelse når handlingen er begått mot Den internasjonale straffedomstolens tjenestemenn, jf. § 12 annet ledd. For å oppnå en saklig

sammenheng i regelverket innarbeides bestemmelsen her i stedet, jf. *femte ledd*.

For så vidt gjelder skyldkravet erstattes hensikt med forsett, jf. straffeloven 2005 §§ 21 og 22.

Straffen for overtredelse av første og annet ledd er bot eller fengsel inntil 2 år. For overtredelse av fjerde ledd er strafferammen bot eller fengsel inntil 6 måneder. Til forskjell fra straffeloven 1902 § 346 første ledd gir forslaget adgang til å nytte fengselsstraff, noe som blant annet kan komme på tale der de innsmuglede gjenstandene setter den varetektsfengslede i stand til å kommunisere med utenverdenen i strid med hva domstolen eller kriminalomsorgen har bestemt.

#### *Til § 161*

Bestemmelsen gjelder unndragelse fra straff eller annen strafferettslig reaksjon som består i frihetsberøvelse, og slår sammen straffeloven 1902 §§ 131 første ledd første alternativ, § 132 annet ledd siste straffalternativ, § 346 første ledd første alternativ og straffegjennomføringsloven § 40 sjuende ledd, med noen endringer, jf. punkt 9.6.3. Regelen bygger på Straffelovkomisjonens skisse til § 19–5 om hjelp til rømming mv. i delutredning VII side 293. Paragraf 161 må ses i sammenheng med § 160 om bevispåvirkning og unndragning fra strafforfølgning forut for fullbyrdselen av en idømt straff, se merknadene til § 160 annet ledd.

*Første ledd* retter seg mot den som *medvirker* til at en domfelt unndrar seg gjennomføringen av en lovlig frihetsberøvelse. I motsetning til annet ledd gjelder bestemmelsen unndragelse fra både fengsel og forvaring, overføring til tvungent psykisk helsevern og overføring til tvungen omsorg. Bakgrunnen for denne forskjellen går frem av punkt 9.6.3.

Det er bare medvirkning til unndragelse fra *idømt straff* etter at formell fullbyrdelse er iverksatt som rammes av denne bestemmelsen. All ulovlig unndragelse forut for dette tidspunktet rammes av § 160, som for eksempel unndragelse fra varetektsfengsling og pågripelse. Etterfølgende bistand, for eksempel å la en som har rømt fra soningen av en fengselsstraff oppholde seg i ens leilighet, ble tidligere rammet av straffeloven 1902 § 132 annet ledd, men vil nå rammes av § 161. Dette vil være å medvirke til at en domfelt fortsatt unndrar seg gjennomføringen av den lovlige frihetsberøvelsen.

Bestemmelsen er en medvirkningsregel, men også medvirkning til slik bistand vil være straffbar etter hovedregelen i straffeloven 2005 § 15. Rømmer to innsatte ved å hjelpe hverandre, samt ved hjelp av en tredje innsatt som ikke rømmer, har

den sistnevnte ansvar for begge rømmingene, mens hver rømning har ansvar for den annens rømming, slik tilfellet også er i dag.

Straffen for overtredelse av første ledd er bot eller fengsel inntil 3 år.

*Annet ledd første punktum* rammer den domfeltes unndragelse fra gjennomføring av fengselstraff. Bestemmelsen er overført (med noen endringer) fra straffegjennomføringsloven § 40 sjuende ledd for å oppnå en saklig sammenheng i regelverket. En nærmere redegjørelse for bestemmelsen går frem av Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) side 109 og side 166–167. Straff for unndragelse fra de strafferettslige særreaksjonene overføring til tvungent psykisk helsevern og overføring til tvungen omsorg videreføres ikke for den domfelte selv. Om bakgrunnen for dette, se departementets vurderinger i punkt 9.6.3. For øvrig tas det ikke sikte på noen realitetsendring. Manglende oppmøte til soning er ikke kriminalisert, selv om «unndrar seg gjennomføringen av idømt fengselsstraff» språklig også kan omfatte det å ikke møte opp til soning.

Straffen for overtredelse av annet ledd første punktum er bot eller fengsel inntil 6 måneder.

*Annet ledd annet punktum* viderefører straffeloven 1902 § 346 første ledd om ulovlig å sette seg i forbindelse med noen som er innsatt i fengsel, eller ulovlig skaffer ham gjenstander (en fil, mobiltelefon, våpen etc.). Straffeloven 1902 § 346 første ledd gjelder også i forhold til andre lukkede institusjoner med offentlig godkjenning. Denne delen av bestemmelsen videreføres ikke. Enkelte av de institusjoner som bestemmelsen nevner, er gått ut av bruk (tvangsarbeidsanstalt og oppdragsanstalt). For andre tilfeller av tvangsinnleggning (som tvungent psykisk helsevern etter psykisk helsevernloven 2. juli 1999 nr. 62 kapittel 3, tvungen innleggning av rusmiddelmissbrukere etter sosialtjenesteloven 13. desember 1991 nr. 81 kapittel 6 eller tvungen innleggning av smittede syke etter lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer kapittel 5) ser departementet ikke tilstrekkelig grunn til å videreføre en alminnelig straffebestemmelse som straffeloven 1902 § 346 første ledd.

Hva som skal anses som ulovlig kontakt beror på det underliggende regelverket, for eksempel reglene om delvis isolasjon (brev- og besøksforbud) i straffeprosessloven § 186. Det er med andre ord ikke enhver kontakt som er straffbar. Strafferammen innebærer at forsøk ikke straffbart, jf. § 16.

Skyldkravet er forsett, se §§ 21 og 22.

#### Til § 162

Bestemmelsen rammer brudd på plikten til å identifisere seg, og viderefører straffeloven 1902 § 333 uten realitetsendringer, se punkt 9.7, og er identisk med Straffelovkommisjonens forslag til § 19–6, se delutredning VII side 294. Som straffeloven 1902 § 333 er bestemmelsen både en pliktbestemmelse og en straffebestemmelse.

Som etter § 333 er det bare en plikt til å oppgi personalia på seg selv, jf. *første ledd første punktum*. Den som ikke etterkommer dette eller selv velger å oppgi personalia på andre, har plikt etter *annet punktum* til å oppgi riktige personalia. Bestemmelsen er heller ikke ment å ramme personer som faktisk ikke kjenner til egne personalia som for eksempel fødselsdato (dette kan for eksempel gjelde enkelte innvandrere).

Den som rettmessig bruker fingerte personopplysninger, jf. politiloven kapittel II a, rammes ikke av bestemmelsen. Det vil være et meget begrenset antall personer som omfattes av disse reglene, og departementet har ikke funnet grunn til å presisere i selve lovteksten at disse ikke rammes av straffansvaret.

Medvirkning er på vanlig måte straffbart, men siden straffen er bot, er forsøk ikke straffbart, jf. §§ 15 og 16. Skyldkravet er forsett, jf. §§ 21 og 22.

Uttrykket offentlig tjenestemann skal forstås på samme måte som i § 155.

#### Til § 163

Bestemmelsen om straff for brudd på plikten til å melde fra om dødsfall viderefører straffeloven 1902 § 341 annet ledd med visse realitetsendringer, og inkorporerer meldeplikten i straffeprosessloven § 227, jf. punkt 9.8. Regelen er innholdsmessig identisk med Straffelovkommisjonens forslag til § 19–7, se delutredning VII side 294.

Etter *første ledd* plikter den som finner et lik straks å underrette den avdødes nærmeste eller politiet.

*Annet ledd* inntar plikten etter straffeprosessloven § 227 om straks å underrette politiet hvis det er mistanke om at døden skyldes en straffbar handling. Plikten gjelder for alle, ikke bare for dem som etter andre regler har en meldeplikt, slik som etter straffeprosessloven § 227. Etter straffeloven 1902 er plikten i straffeprosessloven § 227 straffsanksjonert etter § 339 nr. 1, men denne bestemmelsen videreføres ikke i den nye straffeloven. Av informasjonshensyn foreslås handleplikten opprettholdt også i straffeprosessloven § 227.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Begrepet «pårørende» er erstattet med «nærmeste» for å oppnå en bedre harmoni i regelverket. Dette representerer ikke noen vesentlig realitetsendring. «Nærmeste» skal forstås som i § 9.

Det er ikke all meldeplikt ved dødsfall som er straffsanksjonert. Meldeplikten for de nærmeste etter skifteloven § 12 a omfattes for eksempel ikke av bestemmelsen.

Skyldkravet er forsett, jf. §§ 21 og 22.

Straffen vil fremdeles være bot.

Medvirkning er straffbar, jf. straffeloven 2005 § 15, mens forsøk ikke er det, jf. § 16. At medvirkning gjøres straffbar, innebærer en viss nykriminalisering. Begrunnelsen går frem av punkt 9.8.

#### Til § 164

Straffebudet om ulovlig myndighetsutøving slår sammen og viderefører straffeloven 1902 § 129 og § 328 første ledd nr. 3 uten store innholdsmessige endringer, jf. punkt 9.9. Bestemmelsen skiller seg fra Straffelovkommissjonens forslag til § 19–8, jf. delutredning VII side 294–295, ved at departementet går inn for å videreføre § 328 første ledd nr. 3.

Paragraf 164 første alternativ rammer den som uhjemlet utøver offentlig myndighet. I likhet med kommisjonen ser ikke departementet grunn til å opprettholde en forhøyd strafferamme for de tilfellene gjerningspersonen har hatt til hensikt å skaffe seg eller andre en uberettiget fordel eller å skade noen. Bestemmelsen har vist seg å være lite praktisk, og det vil være vanskelig å bevise hvilken hensikt gjerningspersonen har hatt ved myndighetsutøvingen. I slike tilfeller kan også straffebestemmelsen om bedrageri eller korrupsjon få anvendelse.

I stedet for å fastsette en forhøyd strafferamme, foreslår departementet å utvide den generelle strafferammen til 1 år. Om gjerningspersonen har vinnings- eller skadehensikt kan varetas i straffutmålingen innenfor denne rammen. Ved å forhøye strafferammen vil forsøk fremdeles være straffbart, jf. straffeloven 2005 § 16, og skyldkravet forsett, jf. §§ 21 og 22. Medvirkning er straffbar, jf. § 15.

#### Til § 165

Bestemmelsen om misbruk av offentlig uniform, kjennetegn eller tittel mv. viderefører i det vesentlige straffeloven 1902 § 328 første ledd nr. 1 og nr. 2, med noen mindre justeringer, jf. punkt 9.10.4. Forslaget svarer stort sett til Straffelovkommissjonens forslag til § 19–8, jf. delutredning VII side 294–295, men departementet ser ikke behov for

både å videreføre § 328 nr. 1 og 2 ettersom nr. 2 har et virkeområde som tar opp i seg nr. 1.

Regelen må ses i sammenheng med § 164 om ulovlig myndighetsutøving og § 166 om misbruk av internasjonalt kjennetegn. Men i motsetning til § 164 retter forslaget seg mot den som utgir seg for å ha offentlig myndighet, og ikke den som faktisk utøver slik myndighet eller tjenestehandlinger.

*Bokstav a* viderefører innholdet i § 328 første ledd nr. 1 og 2, med noen mindre justeringer. Uttrykket «offentlig» skal forstås som offentlig sted og offentlig handling i straffeloven 2005 § 10. Tilleggskravet om at handlingen må være egnet til å skape uleilighet for eller svekke tilliten til vedkommende offentlige myndighet er nytt, se kommisjonens forslag i delutredning VII side 294–295. Det skal ikke mye til før kravet er oppfylt, og vilkåret kan ses som en presisering av den tidligere rettsstridsreservasjonen i § 328 første ledd nr. 2. Å opptre i polituniform på en privat og lukket karnevalsfest må passere, men om man ved festens avslutning begynner å dirigere trafikken utenfor festlokalet, er den objektive grensen for det straffbare passert. Uniformsbruk mv. på en offentlig scene som ledd i en teaterforestilling o.l. vil heller ikke bli rammet av bestemmelsen. Kriteriet «på annen måte offentlig utgir seg for å ha offentlig myndighet» vil etter omstendighetene kunne ramme registrering eller bruk av domenenavn som uberettiget gir inntrykk av å angå offentlig forvaltning eller myndighetsutøvelse. Dette vil blant annet bero på hvor sterk forvekslingsfaren er, samt hvilke konsekvenser bruken av domenenavnet har for tilliten til den offentlige myndigheten.

*Bokstav b* er en ren videreføring av straffeloven 1902 § 328 første ledd nr. 4, mens *bokstav c* viderefører § 328 tredje ledd siste punktum for så vidt gjelder misbruk av norske eller utenlandske titler. Til forskjell fra § 328 tredje ledd rammer ikke bokstav c den som uhjemlet bærer en norsk eller utenlandsk offentlig utmerkelse, typisk ordener og andre medaljer og æresbevisninger. Etter departementets syn er det ikke i samsvar med kriminaliseringsprinsippene som ligger til grunn for den nye straffeloven å oppstille straff mot slike handlinger, som best kan imøtegås med sosiale sanksjoner.

Medvirkning er straffbar, jf. straffeloven 2005 § 15. Å la den generelle medvirkningsregelen få anvendelse vil ikke føre til realitetsendringer av betydning. Paragraf 328 første ledd nr. 1 i straffeloven 1902 rammer den som lar «noen i sin tjeneste» utføre den forbudte handling, mens nr. 2 har et eget medvirkningstillegg. Forsøk er ikke straffbart, jf. § 16. Skyldkravet er forsett, jf. §§ 21 og 22.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Straffen for overtredelse er bot eller fengsel inntil 6 måneder. Strafferammen er hevet som følge av at antallet alminnelige strafferammer i den nye straffeloven reduseres, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 131–132 og proposisjonen her punkt 2.4.

#### Til § 166

Bestemmelsen om misbruk av et internasjonalt kjennetegn viderefører i det alt vesentligste straffeloven 1902 § 328 annet ledd bokstav a, b og c, jf. punkt 9.10.4, og er i samsvar med Straffelovkomisjonens skisse til § 19–9, se delutredning VII side 295. De ulike alternativene er nødvendige for å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser.

*Bokstav a* viderefører § 328 annet ledd bokstav a, og rammer misbruk av navnet og emblemet til visse internasjonale organisasjoner.

*Bokstav b* viderefører § 328 annet ledd bokstav b, og verner om et kjennetegn eller en betegnelse som er bestemt til bruk i samband med hjelp til sårete og syke eller ved vern av kulturverdier i krig. Kravet om at handlingen må skje «offentlig» er fjernet fra bokstav b som følge av Genève-konvensjonene som Norge ratifiserte 6. juli 1951, se departementets vurderinger i punkt 9.10.4.

*Bokstav c* viderefører § 328 annet ledd bokstav c, og rammer bruk av betegnelser, merker, segl eller kjennetegn som lett kan forveksles med dem som er vernet etter bokstav a eller b.

Handlingene i henholdsvis bokstav a, b og c må alle være rettsstridige. Denne reservasjonen understreker at det ikke er meningen å ramme alle handlingene som omfattes av ordlyden, og at gjerningsbeskrivelsen undertiden må tolkes innskrenkende. Kommisjonen har foreslått å fjerne kravet om at handlingen skjer i rettsstridig øyemed, med den begrunnelse at kravet anses unødvendig i tillegg til kommisjonens skisse til § 3–7 om innskrenkende tolking. Departementet har ikke fulgt opp kommisjonens forslag om å lovfeste dette alminnelige prinsippet, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 106 og 211–215, og foreslår derfor en særskilt rettsstridsreservasjon i § 166.

Medvirkning er straffbar, jf. straffeloven 2005 § 15, mens forsøk ikke er det, jf. § 16. Skyldkravet er forsett, jf. §§ 21 og 22.

Straffen for overtredelse er bot eller fengsel inntil 6 måneder. Strafferammen er hevet som følge av at antallet strafferammer i den nye straffeloven reduseres, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 131–132 og punkt 2.4 i proposisjonen her, og endringen tar ikke sikte på å lede til noen straffskjerpning.

#### Til § 167

Bestemmelsen om ulovlig yrkes- eller virksomhetsutøvelse viderefører straffeloven 1902 § 332 første ledd første alternativ og § 332 annet ledd, jf. punkt 9.11. Første ledd annet alternativ videreføres ikke. For slike overskridelser antas det å være mer hensiktsmessig og effektivt å ta i bruk andre reaksjoner enn straff, som for eksempel tvangsmulkt og tilbakekalling av bevilling. Regelen er innholdsmessig i samsvar med Straffelovkomisjonens skisse til § 19–10 og § 19–11, jf. delutredning VII side 295, men departementet går inn for å samle bestemmelsene i ett straffebud.

*Første alternativ* retter seg mot den som utøver et yrke eller en virksomhet uten å ha den nødvendige offentlige tillatelse, og viderefører straffeloven 1902 § 332 første ledd første alternativ. Departementet kan ikke se at det er et behov for å videreføre alternativet «eller tillægges sig en Benævnelse, der sædvanemæssig alene anvendes paa den, der har offentlig Bemyndigelse». Ved å bruke en tittel som brukes av dem som har offentlig autorisasjon, utgir man seg samtidig for å ha slik autorisasjon, jf. annet alternativ.

*Annet alternativ* viderefører straffeloven 1902 § 332 annet ledd, og retter seg mot den som uriktig utgir seg for å ha en offentlig autorisasjon eller tillatelse.

Medvirkning er straffbar etter § 15. Departementet ser ikke grunn til å gjøre unntak slik at medvirkning likevel ikke skal rammes av straff. Behovet for å ramme medvirkning må ses i sammenheng med at straffeloven 1902 § 41 ikke er videreført i straffeloven 2005. Paragraf 41 utvidet personkretsen til også å gjelde innehaverens underordnede i de tilfellene innehaveren selv ikke kunne straffes, og opphevingen av bestemmelsen øker behovet for å ramme medvirkning.

Forsøk er ikke straffbart, jf. § 16.

Straffen for overtredelse er bot eller fengsel inntil 6 måneder. Strafferammen er hevet som følge av at antallet alminnelige strafferammer i den nye straffeloven reduseres, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 131–132 og punkt 2.4 i proposisjonen her, og det legges ikke opp til noen alminnelig straffskjerpning.

#### Til § 168

Bestemmelsen om brudd på oppholds- og kontaktforbud, jf. punkt 9.12, viderefører straffeloven 1902 § 342 første ledd bokstav b og c slik bestemmelsene lyder etter lovendringene 1. juli 1994 nr. 50, 9. januar 1998 nr. 2, 2. mars 2001 nr. 7 og senest ved

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

straffeloven 2005. Regelen er i samsvar med Straffelovkomisjonens skisse til § 19–12, se delutredning VII side 296.

Paragraf 342 første ledd bokstav a videreføres ikke fordi den er overflødig ved siden av andre regler, se punkt 9.12. Bokstav b og c videreføres uten realitetsendringer, men tilpasses den nye bestemmelsen om kontaktforbud i straffeloven 2005 § 57. *Bokstav a* viderefører straffeloven 1902 § 342 første ledd bokstav b, mens *bokstav b* viderefører straffeloven 1902 første ledd bokstav c.

Straffen er bot eller fengsel inntil 1 år. Strafferammen er hevet slik at forsøk fremdeles skal være straffbart, jf. § 16, samt av straffeprosessuelle hensyn, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 131. Den uttrykkelige adgangen til å forene bot og fengsel i straffutmålingen, jf. «*eller begge deler*», tas ut av straffebudet uten at dette får noen strafferettslig eller -prosessuell betydning, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 308–309. Det vil fremdeles være adgang til å idømme bot sammen med fengsel, jf. straffeloven 2005 §§ 32 bokstav b og 54 bokstav a, og pågripelsesadgang etter straffeprosessloven.

Skyldkravet er forsett, jf. §§ 21 og 22, og medvirkning rammes etter § 15.

#### Til § 169

Straffebudet om hindring av tvangsfullbyrding viderefører med en noe annen utforming innholdet i straffeloven 1902 § 343 med unntak av første ledd annet alternativ, se punkt 9.13. Bestemmelsen er i samsvar med Straffelovkomisjonens skisse til § 19–13, se delutredning VII side 296.

«Ulovlig» i *første ledd bokstav a*, som retter seg mot befatning med gods som tvangsfullbyrdingen gjelder og viderefører § 343 første ledd første alternativ, er en generell straffbarhetsbegrensning som viser til underliggende regelverk som for eksempel dekningslovens regler. For eksempel kan straffansvaret være avhengig av hvilke regler som gjelder for avhending av fast eiendom som det er tatt utlegg i.

*Første ledd bokstav b* viderefører § 343 første ledd tredje alternativ, mens *bokstav c* viderefører straffeloven § 344 første alternativ.

Skyldkravet etter første ledd er forsett, jf. §§ 21 og 22.

For *annet ledd bokstav a og b*, som viderefører straffeloven 1902 § 343 annet ledd, er departementet enig med kommisjonen i at uaktsomhet bør beholdes som skyldkrav av effektivitetshensyn. Det kan være mange som vil påberope seg forglemmelse med hensyn til å foreta de pålagte lønnstrekk – noe som i praksis vil føre til at straffe-

bestemmelsen mister sin virkning. I stedet for «arbeidsgiver eller annen person» er subjektet i annet ledd angitt som «den som». Det vil følge av tvangsfullbyrdesloven og dekningsloven hvem som kan være trekkpliktig, og den valgte formuleringen er en forenkling og ingen realitetsendring.

Straffen er bot eller fengsel inntil 6 måneder. Strafferammen er hevet som følge av at strafferammen på 3 måneder faller bort, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 131 og punkt 2.4 i proposisjonen her. Forsøk er ikke straffbart, jf. § 16. Medvirkning er straffbart, jf. § 15.

Straffeloven 1902 § 343 tredje ledd om at påtale ikke vil finne sted uten fornærmedes begjæring, videreføres ikke. Det vises til Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 62–64 om å oppheve ordningen med påtalebegjæring fra den fornærmede som formelt vilkår for å innlede strafforfølgning.

#### Til § 170

Bestemmelsen om krenking av rettsavgjørelse viderefører realiteten i straffeloven 1902 § 332 første ledd tredje alternativ (vedblive å utøve en virksomhet frakjent ved dom) og deler av § 344 første ledd annet alternativ (vedblive å utøve en rett frakjent ved dom), jf. punkt 9.14.3. I tillegg foreslår departementet å innarbeide § 343 første ledd annet alternativ (handle mot et lovformelig nedlagt forbud). Bestemmelsen viderefører dessuten straffeloven 1902 § 433. Regelen er innholdsmessig identisk med Straffelovkomisjonens forslag til § 19–14, jf. delutredning VII side 296, bortsett fra at kommisjonen foreslo ikke å ta inn § 343 første ledd i denne bestemmelsen.

*Bokstav a* retter seg mot den som opptrer i strid med et forbud som er nedlagt av en domstol, og viderefører dagens rettstilstand. Bestemmelsen suppleres av *bokstav b*, som viderefører straffeloven 1902 § 344 første ledd første punktum siste alternativ, som retter seg mot den som fortsetter å utøve en rett som vedkommende er frakjent ved endelig dom. Bestemmelsene vil typisk rette seg mot den som opptrer i strid med en straffedom i form av et rettighetstap, jf. straffeloven 2005 § 56 (straffeloven 1902 § 29), men også forbud fastsatt i sivile dommer omfattes. Eksempler kan være forbud mot å bevege seg over en eiendom eller mot å selge et bestemt produkt. I vurderingen av om noen er ilagt et forbud eller frakjent en rett, er det realiteten som er avgjørende, ikke om slutningen i rettsavgjørelsen er utformet som et forbud eller ikke. Kjernen i det straffbare er om noen fortsetter å foreta seg noe som vedkommende – i en dom eller kjennelse om midlertidig forføyning, jf. ned-



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

enfor – har blitt pålagt ikke å gjøre eller fratatt retten til å gjøre. Krenking av oppholds- og kontaktforbud er særskilt regulert i § 168 og det er den bestemmelsen som skal anvendes i slike tilfeller.

Straffeloven 1902 § 343 første ledd annet alternativ, som rettet seg mot den som handler mot et lovformelig nedlagt forbud, vil etter forslaget innskrenkes slik at det nå kun er forbud nedlagt av domstoler som vil rammes, typisk midlertidige forføyninger avsagt i form av kjennelser. Å handle mot et forbud nedlagt av forvaltningsorganer vil ikke lenger rammes av denne bestemmelsen, men dersom en tillatelse er trukket tilbake vil forholdet rammes av § 167 om ulovlig virksomhetsutøvelse. Dersom det er behov for å gi forvaltningsavgjørelser et ytterligere vern, bør dette gjennomføres ved bestemmelser i spesiallovgivningen.

Departementet kan ikke se avgjørende grunner for å gjøre unntak fra det generelle medvirkningsansvaret, jf. § 15. Medvirkning er derfor straffbart. Forsøk er derimot ikke straffbart, jf. § 16. Skyldkravet vil fremdeles være forsett, jf. §§ 21 og 22.

Strafferammen økes til bot eller fengsel inntil 6 måneder, ettersom strafferammen på fengsel inntil 3 måneder faller bort, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 131.

*Bokstav c* viderefører innholdet i straffeloven 1902 § 433. «Trykt skrift» er erstattet med «informasjonsbærer» for å gjøre bestemmelsen mer tidsmessig, se det tilsvarende begrepet i § 76 og Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 161. Det er innholdet av informasjonsbærerne som ikke skal utbres.

Bestemmelsene det skal vises til i bokstav c vil først bli ferdigstilt i den andre proposisjonen om den spesielle delen i straffeloven 2005. I påvente av dette er det vist til de tilsvarende bestemmelsene i straffeloven 1902.

Også her er medvirkning straffbar, jf. § 15. Forsøk er ikke straffbart, jf. § 16.

#### Til § 171

Bestemmelsen regulerer straffansvaret for tjenestefeil. Den viderefører et stykke på vei bestemmelsene i straffeloven 1902 kapittel 11 og kapittel 33, i den grad de gjelder handlinger eller unnlater begått i tilknytning til utøving av offentlig myndighet.

I stedet for en rekke kasuistiske straffebud rettet mot ulike former for forgåelser i offentlig tjeneste, foreslår departementet tre generelle bestemmelser mot tjenestefeil, grovt uaktsom tjenestefeil og misbruk av offentlig myndighet. Om bakgrunnen for forslaget, se punkt 9.17 foran. For-

slaget til straffebud mot tjenestefeil samsvarer delvis med Straffelovkommisjonens forslag til § 22–1 i delutredning VII, se særlig side 311 til 314, 395 til 397 og 413.

Bestemmelsen har en side til § 164 om ulovlig myndighetsutøving. Paragraf 164 retter seg mot den som handler utenfor sitt eget eller organets ansvarsområde, typisk en privatperson som utgir seg for å treffe et offentligrettslig vedtak, mens § 171 rammer en offentlig tjenestemann som handler innenfor sitt ansvarsområde, men grovt i strid med tjenesteplikten – for eksempel ved å treffe et vedtak det åpenbart ikke er hjemmel til.

*Utøving av offentlig myndighet* skal som utgangspunkt forstås som i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Utøving av offentlig myndighet kjennetegnes ved at staten utøver sin «høyhetsrett» over borgerne. Det utøves offentlig myndighet dersom avgjørelsen bygger på offentligrettslig myndighet tildelt ved lov, forskrift eller et annet kompetansegrunnlag. Det offentliges privatrettslige disposisjoner faller utenfor.

I tillegg til selve det å treffe vedtak kan myndighetsutøvingen gjelde forberedelse av vedtak. En underordnet saksbehandler som forbereder et vedtak, kan for eksempel straffes dersom han i strid med loven foreslår å innvilge en søknad fra en slektning. Også andre former for håndheving av lover og forskrifter omfattes, og det samme gjelder faktiske handlinger under gjennomføringen eller iverksettelsen av vedtak.

Videre omfatter lovforslaget den som *bistår* ved utøving av offentlig myndighet. Alternativet omfatter personer som utøver ulike former for støttefunksjoner som er nært tilknyttet myndighetsutøvingen. Det gjelder for eksempel kontorpersonale som ikke selv utøver offentlig myndighet, men hvis arbeidsoppgaver er nært tilknyttet myndighetsutøvingen. Tilsvarende kan gjelde systemadministratorer og arkivpersonale. Derimot vil neppe resepsjonsvakter eller renholdspersonale omfattes. Deres oppgaver er normalt ikke så nært knyttet til myndighetsutøving at det er grunn til å etablere et straffansvar.

Straffebudet rammer den som *bryter* sin tjenesteplikt. Både handlinger og unnlater straffes.

Videre må bruddet gjelde gjerningspersonens *tjenesteplikt*. Tjenesteplikten kan være fastsatt i lov eller forskrift, i arbeidsavtalen, instruks eller etter pålegg fra overordnede. Det er ikke et vilkår at gjerningspersonen har hatt forsett om å oppnå vinning eller noen annen form for fordel for seg eller andre.

Det må forutsettes at pålegg fra overordnede mv. er i samsvar med norsk lov. Dersom en tjenes-

temann pålegges å utføre en ulovlig handling, skal han selvsagt ikke straffes for myndighetsmisbruk dersom han unnlater å utføre handlingen.

Ikke enhver handling i strid med tjenesteplikten rammes av forslaget. Bruddet må være *grovt*. Bagatellmessige forgåelser er ikke straffbare. Vilkåret har betydning på to punkter: For det første må avviket fra korrekt handlemåte være grovt. For det andre må det være tale om brudd på en tjenesteplikt av en viss betydning. Dersom en polititjenestemann ikke legitimerer seg, kan det være tale om et forsettlig og klart brudd på tjenesteplikten. Derimot kan bruddet neppe sies å gjelde en tjenesteplikt av en slik betydning at pliktbruddet bør straffes. Det vil være tilstrekkelig å reagere tjenstlig.

Straffansvar kan lettest tenkes ved klare overskridelser av materiell kompetanse, for eksempel vil tvangsmedisinering uten hjemmel rammes, jf. Rt. 1995 side 20, mens bestemmelsen er mindre aktuell ved prosessuelle eller personelle feil som for eksempel et manglende delegasjonsvedtak på et område der dette rutinemessig blir gitt i tilsvarende saker.

Departementet legger til grunn at straffebestemmelsen mot misbruk av offentlig myndighet vil kunne brukes i *konkurrens* (sammen) med for eksempel straffebestemmelser mot ulike former for økonomisk kriminalitet. Enkelte av bestemmelsene i straffeloven 1902 kapittel 11 og 33 anvendes etter gjeldende rett i konkurrans med andre straffebestemmelser. For eksempel brukes ofte straffeloven 1902 § 120 i saker der offentlige tjenestemenn har forsøkt å skjule underslag, se for eksempel Rt. 1990 side 395. Etter departementets mening bør også bestemmelsene om tjenestefeil kunne anvendes i konkurrans med straffebestemmelser som rammer ulike former for økonomisk kriminalitet. Straffebestemmelsene verner om ulike interesser: tilliten til offentlig myndighetsutøving på den ene siden og det offentliges eller private økonomiske interesser på den andre. Dersom en embetsmann underslår penger ved å handle i strid med sin tjenesteplikt ved utøving av offentlig myndighet, bør han kunne straffes både for myndighetsmisbruk og for underslag. Videre vil også straffebestemmelser i spesiallovgivningen kunne anvendes i konkurrans med bestemmelsene om tjenestefeil, for eksempel i forbindelse med overtredelser av naturvernlovgivningen.

Skyldkravet er forsett, jf. §§ 21 og 22, og medvirkning rammes, jf. § 15.

Overtredelse av bestemmelsen straffes med bot eller fengsel inntil 2 år.

#### Til § 172

Bestemmelsen om grovt uaktsom tjenestefeil er et stykke på vei i samsvar med Straffelovkommisjonens forslag til § 22–3 i delutredning VII, se særlig side 313–314 og punkt 9.17.5 foran. Bestemmelsen erstatter blant annet straffeloven 1902 § 325 første ledd nr. 1.

Det følger av straffeloven 2005 § 23 annet ledd at uaktsomheten er grov dersom «handlingen er svært klanderverdig og det er grunnlag for sterk bebreidelse». Aktsomhetsnormen kan variere fra livsområde til livsområde, jf. § 23 første ledd. Lovbryteren skal som utgangspunkt vurderes etter den normen som gjelder på det aktuelle området, selv om den er ukjent for ham. Det skal legges til grunn en streng aktsomhetsnorm for personer som utøver eller som forbereder utøving av offentlig myndighet. For eksempel kan bestemmelsen være overtrådt dersom gjerningspersonen har handlet i vesentlig strid med sin tjenesteplikt på grunn av slurv eller glemsomhet.

I rettspraksis er det lagt til grunn at det for domfellelse for grov uforstand i tjenesten etter straffeloven 1902 § 325 nr. 1 må kreves «en kvalifisert klanderverdig opptreden som foranlediger sterke bebreidelser for mangel på aktsomhet», jf. Rt. 1986 side 670 og Rt. 1993 side 1021. Rene forglemmelser rammes neppe, jf. Rt. 1954 side 1151. Uttrykket «grov uforstand i tjenesten» beskriver både skyldkravet og den straffbare handlingen. Etter § 172 skal vurderingen deles opp: For det første må alle elementene i den objektive gjerningsbeskrivelsen i § 171 være oppfylt. For det andre må handlingen være begått ved grov uaktsomhet.

Rene forglemmelser kan etter omstendighetene rammes av § 172 – forutsatt at de anses for å være grovt uaktsomme.

*Straffen* er bot eller fengsel inntil ett år.

#### Til § 173

Bestemmelsen om straff for misbruk av offentlig myndighet er et stykke på vei i samsvar med Straffelovkommisjonens forslag til § 22–2 i delutredning VII, se særlig side 312–313 og punkt 9.17.5 foran.

Strafferammen for misbruk av offentlig myndighet er fengsel inntil seks år, jf. *første ledd*.

Den straffbare handlingen er beskrevet i form av eksempler på ulike former for misbruk av offentlig myndighet, jf. *bokstav a til c*. Listen er ikke uttømmende, jf. *bokstav d*, som rammer andre former for misbruk av offentlig myndighet.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Bestemmelsen er rettet mot spesielt alvorlige former for tjenestefeil. Området for det straffbare er ikke angitt etter det vanlige mønsteret med én straffebestemmelse mot alminnelig overtredelse og én straffebestemmelse mot grov overtredelse. Derimot rammer bestemmelsen mot tjenestefeil (§ 171) alle former for grove pliktbrudd, mens straffebudet mot misbruk av offentlig myndighet er rettet mot enkelte, spesielt graverende former for brudd på tjenesteplikten. Felles for overtredelsene som rammes av den sistnevnte bestemmelsen, er et ekstra element i tillegg til selve pliktbruddet, som for eksempel forsett om vinning eller en bestemt følge.

For det første er det tale om misbruk av offentlig myndighet dersom gjerningsmannen mot bedre vitende grovt bryter sin tjenesteplikt, jf. *bokstav a*. Bestemmelsen tilsvarende langt på vei straffeloven 1902 § 110. I motsetning til etter gjeldende rett er ikke bestemmelsen begrenset til å gjelde enkelte yrkesgrupper. Det er ikke et vilkår at handlingen får en bestemt følge. Det er for eksempel tilstrekkelig for domfellelse at en dommer mot bedre vitende fatter en uriktig beslutning under prosessen, selv om beslutningen ikke får innvirkning på resultatet. Gjerningspersonen må ha vært seg bevisst pliktbruddet. Eventuelt forsett, jf. straffeloven 2005 § 22 første ledd bokstav c, er ikke tilstrekkelig for domfellelse.

For det andre er det tale om misbruk av offentlig myndighet dersom gjerningsmannen grovt bryter sin tjenesteplikt med forsett om å oppnå vinning for seg eller andre, jf. *bokstav b*. Det kan være tale om vinning av økonomisk eller annen art.

Videre er det tale om misbruk av offentlig myndighet dersom gjerningsmannen grovt bryter sin tjenesteplikt med alvorlig ulempe, skade eller urettmessig frihetsberøvelse til følge, jf. *bokstav c*. Både ulempe eller skade for en involvert enkeltperson og for samfunnet for øvrig skal tillegges vekt. Dersom en person i strid med regelverket ikke har fått innvilget byggetillatelse, kan det føre til en alvorlig ulempe for søkeren. For eksempel kan det føre til merutgifter av betydning dersom et prosjekt må utsettes i påvente av klagebehandling. Tilsvarende vil det kunne føre til alvorlig miljøskade dersom en offentlig tjenestemann uriktig innvilger en utslippstillatelse.

Ved vurderingen av om ulempen eller skaden er alvorlig, kan det ikke kreves at grensen for betydelig verdi i forhold til grove vinningsforbrytelser er overskredet. Også økonomisk skade av mindre omfang kan etter omstendighetene føre til at straffebestemmelsen er overtrådt.

Når det gjelder vilkåret *urettmessig frihetsberøvelse*, kan det både være tale om frihetsberøvelse ved strafforfølgning og i andre sammenhenger, for eksempel tvangsinnleggelse. Urettmessig frihetsberøvelse fanges også opp av alternativet alvorlig skade eller ulempe. Departementet har likevel kommet til at denne formen for alvorlig ulempe bør løftes frem som et eget alternativ.

Urettmessig frihetsberøvelse kan for eksempel finne sted dersom en dommer beslutter å fengsle en person uten hjemmel. Skyldkravet vil neppe være oppfylt dersom beslutningen skyldes manglende juridisk kunnskap. Derimot vil dommeren ha brutt sin tjenesteplikt i forbindelse med utøvelse av offentlig myndighet dersom han forsettlig har besluttet fengsling i strid med vilkårene i straffeprosessloven.

Tilsvarende vil en polititjenestemann som forsettlig lar en person bli sittende i arresten uten rettsgrunnlag eller forfalsker en pågrepelsesbeslutning eller fengslingskjennelse, kunne straffes for misbruk av offentlig myndighet.

Endelig rammes også andre måter å misbruke offentlig myndighet på, jf. *bokstav d*. Med *misbruk* siktes det til at gjerningspersonen har utnyttet sin posisjon eller søkt å oppnå fordeler ved å bryte tjenesteplikten.

Som hovedregel antar departementet at handlingene som etter gjeldende rett rammes av straffeloven 1902 kapittel 11, vil anses som overtredelser av straffebudet mot misbruk av offentlig myndighet.

#### Til § 174

Bestemmelsen regulerer straffansvaret for tortur, og viderefører i det vesentligste reglene i straffeloven 1902 § 117 a. Definisjonen av offentlig tjenestemann er utvidet. Videre er det foretatt enkelte språklige justeringer med sikte på å oppnå en enhetlig utforming av straffebudene i straffelovens spesielle del. Derne er det skilt ut et eget straffebud mot grov tortur, se § 175. Om bakgrunnen for bestemmelsen, se punkt 9.18 foran.

Straffelovkommisjonen gikk imot å innføre et eget straffebud mot tortur, se NOU 2002: 4 side 346. Departementet tok i høringsbrevet likevel opp spørsmålet om det burde innføres et slikt straffebud. Forslag til en straffebestemmelse mot tortur ble fremmet i Ot.prp. nr. 59 (2003–2004) og tilføyd ved lov 25. juni 2004 nr. 52. Bestemmelsen ble vedtatt for å sikre oppfyllelse av forpliktelsene i FNs torturkonvensjon.

Etter *første ledd* straffes en offentlig tjenestemann som påfører en annen person skade eller

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

alvorlig fysisk eller psykisk smerte av nærmere angitte grunner. Begrepet offentlig tjenestemann er definert i annet ledd, se nedenfor. Det er et krav at smerten er alvorlig, men ikke at skaden er det. Om den nærmere forståelsen av begrepene, se merknadene til straffeloven 1902 § 117 a i Ot.prp. nr. 59 (2003–2004).

Skaden eller smerten må være påført av en eller flere bestemte grunner som nevnt i *bokstav a til c*. For det første kan skaden eller smerten være påført med forsett om å oppnå opplysninger eller en tilståelse, jf. *bokstav a*. Det kan være tale om opplysninger eller en tilståelse i forbindelse med strafforfølgning eller i andre sammenhenger.

For det andre kan skaden eller smerten være påført med forsett om å avstraffe, true, eller tvinge noen, jf. *bokstav b*. Med «å avstraffe» menes alle former for gjengjeldelse eller represalier. Gjerningspersonen må ha forsett om å avstraffe. Det er ikke tilstrekkelig at fornærmede oppfatter handlingen som straff. «True» og «tvinge» skal forstås på samme måte som i bestemmelsene om trusler og tvang.

For det tredje kan skaden eller smerten være påført på grunn av en persons religion eller livssyn, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, homofile orientering eller kjønn. I tillegg er diskriminering på grunn av kjønn tatt inn, jf. straffeloven 1902 § 117 a, og – på samme måte som i § 185 om hatefulle ytringer og § 186 om diskriminering – nedsatt funksjonsevne.

Departementet antar at bestemmelsen normalt ikke skal anvendes i *konkurrens* (sammen) med straffebud mot legemskrenkelser, tvang, trusler eller misbruk av offentlig myndighet. Gjerningsbeskrivelsen i straffebudet mot tortur dekker disse straffbare handlingene. Derimot fanger ikke straffebudet opp tilfeller der gjerningspersonen forsettlig dreper sitt offer eller utsetter vedkommende for seksuallovbrudd. Straffebudet mot tortur kan dermed anvendes i konkurrens med slike straffebestemmelser som beskytter andre interesser enn straffebudet mot tortur.

Definisjonen av offentlig tjenestemann i *annet ledd* har videre anvendelsesområde enn definisjonen i § 155 om vold eller trusler mot offentlig tjenestemann. Begrepet offentlig tjenestemann i § 174 omfatter enhver i statlig eller kommunal tjeneste, jf. *bokstav a*.

Videre er personer som er engasjert av stat eller kommune for å utføre tjeneste eller arbeid, inkludert, jf. *bokstav b*. Det kan for eksempel være tale om en offentlig oppnevnt forsvarer eller bostyrer, offentlig engasjerte sikkerhetsvakter mv.

Bestemmelsen kommer bare til anvendelse når den offentlige tjenestemannen opptrer som sådan – ikke når vedkommende opptrer som privatperson, se merknadene til straffeloven 1902 § 117 a i Ot.prp. nr. 59 (2003–2004).

Etter *tredje ledd* omfattes også handlinger begått av en person som ikke faller inn under definisjonen av offentlig tjenestemann, men som handler etter oppfordring eller med uttrykkelig eller underforstått samtykke fra en offentlig tjenestemann. Om rekkevidden av bestemmelsen, se merknadene til straffeloven 1902 § 117 a i Ot.prp. nr. 59 (2003–2004).

Skyldkravet er forsett, jf. §§ 21 og 22.

Det alminnelige medvirkningsansvaret er regulert i § 15.

Straffen for tortur er fengsel inntil 15 år.

#### Til § 175

Bestemmelsen regulerer straffansvaret for grov tortur, og viderefører straffeloven 1902 § 117 a første ledd annet punktum, se punkt 9.18 foran. Etter den nevnte bestemmelsen skjerpes strafferammen for tortur med døden til følge. Siden skyldformen lett uaktsomhet (*culpa levissima*) ikke videreføres i ny straffelov, har departementet i stedet utformet et straffebud mot grov tortur. Straffelovkommisjonen foreslo ikke noe eget straffebud mot tortur, se delutredning VII side 346.

Straffen for grov tortur er fengsel inntil 21 år, jf. *første ledd*. Skyldkravet er forsett, se §§ 21 og 22.

Etter *annet ledd* skal det foretas en helhetsvurdering av handlingen. Ved avgjørelsen av om torturen er grov, skal det særlig legges vekt på om handlingen har medført tap eller fare for tap av liv. Dette vil i praksis bety at tortur med døden til følge blir å anse som grov tortur. I straffeloven 2005 § 24 er det gjort unntak fra utgangspunktet om at alle elementene i gjerningsbeskrivelsen skal omfattes av gjerningspersonens forsett: En uforsettlig følge inngår i vurderingen av om et lovbrudd er grovt dersom lovbrøyteren har opptrådt uaktsomt i forhold til en følge eller har unnlatt etter evne å avverge følgen etter å ha blitt oppmerksom på at den kunne inntre. Dersom lovovertrederen *burde* ha innsett at torturen ville føre til tap av liv, kan dødsfølgen tillegges vekt ved vurderingen etter annet ledd.

Selv om torturen ikke har ført til tap av menneskeliv eller fare for det, kan andre omstendigheter inngå i vurderingen av om turturen anses som grov, for eksempel om den fører til varig lemlestelse eller er utført på en særlig smertefull måte over lengre tid.

### 12.2.5 Merknader til de enkelte bestemmelsene i kapittel 20 om vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet

#### Til § 181

Bestemmelsen rammer ulike former for ordensforstyrrelser. Den viderefører straffeloven 1902 § 350 slik denne lyder etter lovendring 21. desember 2005 nr. 131, men med enkelte redaksjonelle endringer. Den eneste realitetsendringen er at strafferammen er noe utvidet. Bestemmelsen er i samsvar med Straffelovkommisjonens forslag til § 20–1, se delutredning VII side 298. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til punkt 10.2.

*Første ledd* rammer den som med ulike typer utilbørlig atferd forstyrrer enkeltvis den alminnelige fred og orden (*bokstav a*), lovlig ferdsel (*bokstav b*), omgivelsenes nattero (*bokstav c*) eller omgivelsene på et sted der gjerningspersonen uberettiget forblir til tross for at han har fått varsel fra for eksempel politiet om å fjerne seg (*bokstav d*). *Annet ledd* oppstiller straff for den som i selvforskyldt rus forulemper eller voldrer fare for andre. Om det nærmere innholdet i bestemmelsen vises det til Ot.prp. nr 113 (2004–2005) side 20–24 og 47–48.

Medvirkning er straffbar, jf. straffeloven 2005 § 15. Forsøk straffes ikke, jf. straffeloven 2005 § 16.

Strafferammen er bot eller fengsel inntil 6 måneder. Begrunnelsen for den forhøyde strafferammen går frem av punkt 10.2.

#### Til § 182

Bestemmelsen rammer den som på forskjellig vis involverer seg i opptøyer. Første ledd rammer deltakelse i opptøyer, mens annet ledd rammer den som har fremkalt eller ledet opptøyer. Paragraf 182 vil rette seg mot de mer alvorlige ordensforstyrrelsene, sml. § 181. Den viderefører straffeloven 1902 §§ 136 og 137, men det er foreslått flere realitetsendringer, og lovteksten er vesentlig omarbeidet. Bestemmelsen er i samsvar med Straffelovkommisjonens forslag til § 20–2, jf. delutredning VII side 298. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til punkt 10.4.

Paragrafen må blant annet ses i sammenheng med § 181 (ordensforstyrrelser). I tillegg gir politiloven § 30 nr. 1 jf. §§ 5 og 7 viktige regler om straff for kollektive uroligheter.

*Første ledd* rammer deltakelse i opptøyer. Opptøyene må representere en «omfattende ordensforstyrrelse». Langt på vei vil gjeldende rett videreføres, jf. «Opløb» i straffeloven 1902 § 136. Det klare

tilfellet som rammes, er hvor en større menneskemengde opptrer samlet på et begrenset område. Den nedre grense for når en står overfor en «omfattende ordensforstyrrelse» må bero på en konkret vurdering. Det må kreves et visst antall deltagere før dette vilkåret er oppfylt, men departementet anser det ikke formålstjenlig å angi noen absolutt nedre terskel. Også karakteren av de aktuelle ordensforstyrrelsene må tas i betraktning. Den nærmere grensedragningen overlates til rettspraksis.

Deltagerne må ha forsett om å øve eller true med vold mot person eller skadeverk på eiendom. Dette er nytt i forhold til gjeldende rett, idet det tidligere krevdes hensikt. Det er dermed kun deltakelse i opptøyer hvor deltakerne har forsett om å øve eller true med vold mot person eller eiendom som rammes av bestemmelsen, med andre ord de mer alvorlige kollektive urolighetene. I kravet om forsett ligger at deltageren er klar over formålet med opptøyene, regner det som overveiende sannsynlig eller holder det som mulig og velger å delta selv om det mest sannsynlig vil resultere i vold eller trusler om vold, jf. definisjonen av forsett i § 22. Siden det er tilstrekkelig at det trues med vold eller skadeverk, vil også det å opptre truende være tilstrekkelig til å utløse straff, selv om deltagerne ikke har til hensikt å realisere truslene.

Uttrykket «deltar» favner noe snevrere enn «tilstede» i straffeloven § 1902 § 137. Paragraf 182 retter seg kun mot deltakerne i opptøyene, slik at for eksempel tilskuere ikke rammes. Hva som konkret skal til for at noen «deltar» i opptøyene, må nødvendigvis bero på en skjønsmessig vurdering. Den nedre grensen for hva som skal anses for deltakelse, vil i hvert fall være overtrådt i de tilfeller hvor en eller annen form for delaktighet eller aktivitet er utvist i opptøyene. Den passive tilskuer, som verken involverer seg fysisk eller kommer med oppmuntrende tilrop, vil ikke rammes. Men etter omstendighetene vil pålegget om å fjerne seg også rette seg mot disse, slik at de kan straffes etter politiloven § 30 nr. 1 jf. §§ 5 og 7 dersom ikke pålegget etterfølges.

Deltakelsen blir først ulovlig etter § 182 når det er gitt et pålegg fra offentlig myndighet om å fjerne seg fra det aktuelle området. På dette punkt videreføres gjeldende rett. Påbudet må være lovhjemlet, og gitt av en kompetent myndighet, typisk av politiet.

Skyldkravet etter første ledd er forsett, jf. straffeloven 2005 §§ 21 og 22. Det omfatter også at det er gitt et pålegg som nevnt. Eventuelt forsett, jf. straffeloven 2005 § 22 første ledd bokstav c, kan ut fra omstendighetene være praktisk i slike tilfelle.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Medvirkning er straffbar, jf. straffeloven 2005 § 15. Forsøk er også straffbart, jf. 2005 straffeloven § 16, men antas å være mindre praktisk her.

Straffen er bot eller fengsel i inntil ett år.

*Annet ledd* rammer den som har «fremkalt eller ledet» opptøyer som nevnt i første ledd, jf. *annet ledd første punktum*. Om kriteriene «omfattende ordensforstyrrelser» og kravet om «forsett å øve eller true med vold på person eller eiendom» vises det til merknadene ovenfor. Departementet har valgt kriteriet «fremkalt» i stedet for straffeloven 1902 § 136 «bevirker», men noen realitetsendring er ikke tilsiktet. For ordens skyld påpekes det at «fremkalt» har en videre betydning enn hva som etter en naturlig språkbruk vil kunne karakteriseres som organisering. Kriteriet «ledet» erstatter «Leder eller Fører» i straffeloven 1902 § 136, men noen realitetsendring er ikke tilsiktet.

Straffen er bot eller fengsel i inntil tre år. Medvirkning og forsøk er straffbart, jf. straffeloven 2005 §§ 15 og 16.

*Annet ledd annet punktum* forhøyer straffen for organisatoren eller lederen dersom en deltaker under opptøyene begår en straffbar handling som omfattes av forsettet med opptøyene eller en straffbar handling mot en offentlig myndighet. I en slik situasjon gjelder maksimumsstraffen i det aktuelle straffebudet, dersom den er strengere enn det som følger av § 182 annet ledd første punktum (bot eller fengsel inntil 3 år). Også straffeloven 1902 § 136 annet ledd oppstilte i slike tilfeller en skjerpet strafferamme, men da basert på andre prinsipper. Om bakgrunnen for regelen vises det til punkt 10.4.

#### Til § 183

Paragrafen setter straff for å oppfordre noen til å iverksette en straffbar handling, og viderefører deler av straffeloven 1902 § 140 første ledd om oppvigling. Det er foretatt realitetsendringer som gir bestemmelsen et betydelig snevrere virkeområde. For eksempel vil det ikke lenger være straffbart å forherlige en type straffbare handlinger. Bestemmelsen er i samsvar med Straffelovkomisjonens forslag til § 21–5, jf. delutredning VII side 305. Straffeloven 1902 §§ 94 annet ledd nr. 1, 134 tredje ledd, 135 og 160 foreslås ikke videreført. Paragraf 183 vil i enkelte tilfelle kunne være aktuell også i slike tilfelle. Bakgrunnen for bestemmelsen går frem av punkt 10.5.

Det er et vilkår for straff at oppfordringen er satt frem «offentlig», jf. straffeloven 2005 § 10. Videre kreves det at oppfordringen omhandler «en straffbar handling». Enten må oppfordringen referere seg til en bestemt (individualisert) straffbar

handling, eller til artsbestemte straffbare handlinger. Men også en ubestemt oppfordring – for eksempel om å «bryte loven» – vil ut fra oppfordringssituasjonen eller omstendighetene for øvrig på tross av ubestemtheten kunne falle inn under § 183, se til illustrasjon Rt. 1934 side 514. Det tas ikke sikte på å endre gjeldende rett på dette punktet.

Den straffbare handlingen er å «oppfordre[r] noen til å iverksette» en straffbar handling. Oppfordringen vil typisk skje ved ord eller i gjerning, men det er ikke oppstilt noen formkrav. Med «iverksette» siktes det til en direkte anmodning om å påbegynne en straffbar handling. Forslaget gir frihet til offentlig å forfekte en mening om at visse straffbare handlinger er av det gode, eller at de i hvert fall ikke bør kunne medføre straff. I «iverksette» ligger også en avgrensning mot oppfordringer til straffrie forberedelseshandlinger. I den grad forberedelseshandlinger er gjort straffbare, vil imidlertid § 183 også ramme en oppfordring om å iverksette slike. I kriteriet «iverksette» ligger også at oppfordringer til straffbare forsøkshandlinger (fullendte og ufullendte) rammes. Det er ikke ment å endre rettstilstanden på dette punktet.

Til en viss grad vil de handlinger som oppfordringen etter § 183 omfatter, også kunne rammes som medvirkning eller forsøk på medvirkning til den handlingen oppfordringen gjelder. Dette kan typisk være tilfellet dersom oppfordringen blir fulgt opp. Men det er ikke noe vilkår for medvirkningsansvar at en straffbar handling blir utført. Forutsetningen er at den som fremsetter oppfordringen har forsett om at en eller flere vil komme til å etterkomme oppfordringen.

Skyldkravet er forsett, jf. straffeloven 2005 §§ 21 og 22. Lovovertræderen må være klar over eller regne som overveiende sannsynlig at den handlingen han oppfordrer til, er straffbar.

Medvirkning og forsøk er straffbart etter straffeloven 2005 §§ 15 og 16.

Straffen er bot eller fengsel i inntil tre år.

#### Til § 184

Bestemmelsen rammer ulike former for ordenskrenkelser av en fremmed stat, og viderefører fullt ut straffeloven 1902 § 95 annet ledd. Bestemmelsen er noe omarbeidet, men endringene er utelukkende av redaksjonell karakter. Paragrafen er i samsvar med Straffelovkomisjonens forslag til § 20–3, se delutredning VII side 298–299. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til punkt 10.6.1. Bestemmelsen må ses i sammenheng med

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

§ 144 om straff for angrep på internasjonalt beskyttede personer.

Kriteriet «fremmed stat» skal forstås slik som i dag. Vedkommende stat må være anerkjent av Norge. Bestemmelsen gjelder kun krenkelser «her i riket».

*Bokstav a* slår fast at krenkelsen kan bestå i å «øve vold mot eller opptre truende eller fornærmelig overfor en representant» for den fremmede stat.

Uttrykket «representant» tar sikte på en person som skal målbære sitt lands synspunkter i Norge. For eksempel vil medbrakte tolker, sikkerhetsvakter, kontorpersonale mv. ikke omfattes. Kjerneområdet for bestemmelsen er representanter for fremmede lands myndigheter som besøker Norge, eller som tjenestegjør her, typisk diplomater mv. Men bestemmelsen er ikke avgrenset til kun å gjelde representanter med diplomat-status. Dette er i tråd med gjeldende rett.

*Bokstav b* omhandler krenkelser i form av å «trenge seg inn i, gjøre skade på eller tilsmusse et område, en bygning eller et rom som brukes av en slik representant». Dette omfatter både lokaler som brukes i tjenesten som representant (ambassadebygning mv.) og representantenes bolig (residens, leid bolig eller bosted). Ved lov 7. april 1995 nr. 15 ble «område» tilføyd, se Ot.prp. nr. 4 (1994–95), slik at det strafferettslige vernet mot ambassadekrenkelser ble utvidet til ikke bare å omfatte selve bygningen, men også det omkringliggende området, for eksempel en hage.

Medvirkning og forsøk er straffbart, jf. straffeloven 2005 §§ 15 og 16.

Straffen er bot eller fengsel i inntil ett år.

#### Til § 185

Bestemmelsen rammer nærmere bestemte diskriminerende eller hatefulle ytringer. Den viderefører straffeloven 1902 § 135 a slik denne bestemmelsen nå må forstås i lys av nylige lovendringer og relevante uttalelser fra FNs rasediskrimineringskomite (CERD), jf. punkt 10.7, men det er foreslått noen redaksjonelle endringer samt at personer med nedsatt funksjonsevne er inntatt i forhold til de gruppene som vernes. Bestemmelsen bygger på Straffelovkommisjonens forslag til § 20–4, jf. delutredning VII side 299–300.

I 2005 ble det vedtatt vesentlige endringer i straffeloven 1902 § 135 a, jf. St. meld. nr. 26 (2003–2004), Innst. S. nr. 270 (2003–2004), Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) og Innst. O. nr. 69 (2004–2005), med ytterligere henvisninger til tidligere forarbeider.

Etter *første ledd første punktum* er det et krav at den diskriminerende ytringen er fremsatt offentlig, jf. straffeloven 2005 § 10. Etter *første ledd annet punktum* regnes også bruk av symboler som ytring.

I *annet ledd* defineres hva som menes med «diskriminerende eller hatefulle ytring», jf. bokstav a til d. Den må «true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen».

I *bokstav c* er det ikke foreslått noen realitetsendring.

Bokstav d er ny i forhold til straffeloven 1902 § 135 a. Personer med nedsatt funksjonsevne gis nå et strafferettslig vern mot hatefulle ytringer. Om bakgrunnen for dette vises det til behandlingen i punkt 10.7.4.3.

Uttrykket «nedsatt funksjonsevne» omfatter fysiske, psykiske og kognitive funksjoner. Nedsatte fysiske funksjoner vil kunne være bevegelse-, syns- eller hørselsfunksjon. Nedsatt psykisk funksjonsevne omfatter sykdommer og tilstander som regnes som psykiske lidelser. Nedsatt kognitiv funksjonsevne omfatter redusert evne til mentale prosesser som for eksempel hukommelse og språk. Ved den nærmere fastleggningen av uttrykket «nedsatt funksjonsevne» vil det måtte ses hen til hvordan dette kriteriet er tolket i diskrimineringslovgivningen.

Om det nærmere innholdet i § 185 viser departementet til redegjørelsen i Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) side 214–215 og side 186–190, samt til rundskriv G-11/2005. Uttalelser fra Rasediskrimineringskomiteen (CERD) vil være en viktig rettskilde ved tolkingen av § 185. Departementet vil også fremheve at tolkingen av en ytring for å vurdere om den rammes av § 185, må skje i lys av den konteksten ytringen er fremsatt i.

Men § 185 vil etter omstendighetene også kunne ramme flere tilfeller av blasfemiske ytringer, jf. ordene «religion eller livssyn» og straffeloven 1902 § 142. Departementet vil komme tilbake til om § 142 skal videreføres i straffeloven 2005.

Skyldkravet er forsett eller grov uaktsomhet, jf. første ledd og straffeloven 2005 §§ 21, 22 og 23 annet ledd.

Medvirkning og forsøk er straffbart, jf. straffeloven 2005 §§ 15 og 16.

Straffen er bot eller fengsel inntil 3 år. Ved lovendringen i 2005 ble strafferammen hevet til fengsel inntil 3 år, og departementet ser ingen ytterligere grunn til heving av strafferammen nå. Slike lovbrudd bør imidlertid, på samme måte som annen hatkriminalitet, gjennomgående straffes noe strengere enn i dag.

*Til § 186*

Bestemmelsen rammer ulike former for diskriminering, og er i samsvar med Straffelovkommisjonens forslag til § 20–5, jf. delutredning VII side 300. Paragraf 186 viderefører straffeloven 1902 § 349 a slik denne lyder etter lovendring 3. juni 2005 nr. 33. Det er imidlertid gjort enkelte redaksjonelle endringer, samt at personer med nedsatt funksjonsevne nå også gis et strafferettslig vern mot diskriminering. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til punkt 10.8.

*Første ledd* rammer den som i ervervsmessig eller liknende virksomhet nekter en person varer eller tjenester på nærmere angitte diskrimineringsgrunnlag, jf. første ledd *bokstav a til d*. Diskrimineringsgrunnlagene er de samme som i § 185 om hatefulle ytringer. Regelen svarer innholdsmessig fullt ut til straffeloven 1902 § 349 a første ledd, men har fått en noe annen utforming. Nytt er at personer med nedsatt funksjonsevne nå er inn tatt, se bokstav d. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det særlig til punkt 10.8. Om forståelsen av uttrykket «nedsatt funksjonsevne» vises det til merknadene til § 185 annet ledd bokstav d. Der som nektelsen knytter seg til manglende fysisk tilrettelegging, vil det ikke være aktuelt med straffansvar. Dette vil for eksempel kunne være manglende tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne til bygninger, utearealer eller transportmidler. På den annen side vil blant annet ulike former for utestedsdiskriminering kunne rammes, for eksempel at en dørvakt uten saklig grunn avviser en synshemmet person.

Etter *annet ledd* rammes tilsvarende den som nekter en person adgang til en offentlig forestilling eller oppvisning eller sammenkomst på de vilkår som gjelder for andre. Regelen svarer fullt ut til straffeloven 1902 § 349 a annet ledd.

Medvirkning er straffbar, jf. straffeloven 2005 § 15. Forsøk straffes ikke, jf. straffeloven 2005 § 16, ettersom straffen er bot eller fengsel inntil 6 måneder.

Departementet mener at slike lovbrudd, på samme måte som annen hatkriminalitet, gjennomgående bør straffes noe strengere enn i dag, jf. § 77 bokstav i.

*Til § 187*

Bestemmelsen rammer falsk alarm som forårsaker nærmere angitte følger (første ledd), samt den som gir falske opplysninger som er skikket til å fremkalle nærmere bestemte følger (annet ledd).

Bestemmelsen viderefører i hovedsak straffeloven 1902 § 349 første ledd og annet ledd første handlingsalternativ, men det er gjort enkelte endringer. Bestemmelsen er i hovedsak i samsvar med Straffelovkommisjonens forslag til § 20–6, jf. delutredning VII side 300. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til punkt 10.9.

*Første ledd* viderefører fullt ut straffeloven 1902 § 349 første ledd med ett unntak: Skyldkravet i forhold til følgen er grov uaktsomhet og ikke simpel uaktsomhet. Om bakgrunnen for dette vises det til utredningen side 300.

I gjerningsbeskrivelsen er det tatt inn et nytt alternativ, «uriktig melding», fordi dette i praksis er en vanlig overtredelsesform – typisk ved å ringe et nødnummer uten grunn. Noen nykriminalisering er det ikke tale om. Handlingen («en uriktig melding, et ugrunnet rop om hjelp, misbruk av nødsignal eller liknende») må faktisk forårsake en av de følgene som nevnt i *bokstav a til c*.

For ordens skyld vises det til at kriteriet «forsvaret» er valgt i stedet for «væpnet makt» i *bokstav a*, jf. Ot.prp. nr. 4 (1978–79) side 12.

I første ledd *bokstav b* er det inntatt en bestemmelse som medfører at også utrykning som skjer på bakgrunn av anmodning fra hovedredningssentral eller lokal redningssentral, omfattes. Første ledd bokstav b vil derfor bare ha selvstendig betydning der utrykningen – etter anmodning fra redningssentralen – foretas av andre offentlige organer enn de som er nevnt i bokstav a, private organisasjoner eller frivillige. Den falske alarmen til redningssentralen må forårsake en utrykning, slik at det ikke er tilstrekkelig at det eksempelvis igangsettes sporing, etterretning eller vurdering.

*Annet ledd* viderefører straffeloven 1902 § 349 annet ledd første alternativ bortsett fra alternativet «alminnelig forbitrelse», som sløyfes i tråd med Straffelovkommisjonens anbefaling. Utover dette videreføres gjeldende rett fullt ut. Etter annet ledd er det tilstrekkelig at handlingen (gi falske opplysninger) er egnet til å fremkalle de følgene som er beskrevet, jf. uttrykket «skikket til». Det er ikke nødvendig at de faktisk inntreffer.

Medvirkning er straffbar, jf. straffeloven 2005 § 15. Forsøk straffes ikke, jf. straffeloven 2005 § 16.

Straffen er bot eller fengsel inntil seks måneder. Dette innebærer formelt sett en oppjustering i forhold til strafferammen i straffeloven 1902 § 349 (fengsel inntil tre måneder). Endringen er en konsekvens av at departementet ønsker å begrense antallet strafferammer, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 131–132, og tilsier ikke noen endring av straffutmålingspraksis.



*Til § 188*

Bestemmelsen rammer uforsiktig omgang med skytevåpen, ammunisjon, sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff som er egnet til å volde fare for andres liv eller helse. Den erstatter med enkelte endringer straffeloven 1902 § 352 første ledd første punktum, men gjeldende rett videreføres i hovedsak. Bestemmelsen svarer til Straffelovkommisjonens forslag til § 20–7. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til punkt 10.10.1.

Handlingen må skje ved fremstilling, tilvirking, bruk, behandling eller oppbevaring av skytevåpen mv. Uttrykkene «fremstiller» og «tilvirker» erstatter «Forfærdigelse» i straffeloven 1902 § 352. De mest praktiske alternativene vil nok antagelig være «bruker» eller «behandler». Som oftest vil det være av mindre interesse å trekke grensen mellom bruk og behandling. «[O]ppbevarer» forutsetter at lovovertræderens befatning med gjenstanden er av en viss varighet. En kortvarig ihendehavelse med tanke på videreformidling, vil ikke være tilstrekkelig. Men dette vil etter omstendighetene kunne rammes som medvirkning. Hvis det sentrale er hvordan våpenet er håndtert under den korte ihendehavelsen, kan også alternativet «behandler» være aktuelt.

Den uforsiktige omgangen må knytte seg til «skytevåpen, ammunisjon, sprengstoff eller et annet eksplosjonsfarlig stoff». I tolkingen er det naturlig å ta utgangspunkt i legaldefinisjonene i særlovgivningen, se henholdsvis våpenloven §§ 1 og 3 og forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av brannfarlig stoff § 1–3. Men «skytevåpen mv.» trenger ikke nødvendigvis bety det samme i § 188 som i legaldefinisjonene i spesiallovgivningen, og ut fra en konkret tolking kan straffelovens bestemmelser rekke lengre eller kortere enn i spesiallovgivningen. Kriteriet «eller annet eksplosjonsfarlig stoff» er nytt i forhold til straffeloven 1902 § 352, og er tatt med for å sikre at for eksempel også stoff som benyttes i såkalte hjemmelagde bomber omfattes. Også slike stoffer representerer en straffverdig risiko for misbruk til skade for samfunnet.

Den uforsiktige omgangen med skytevåpen mv. må være «egnet til å volde fare for andres liv eller helse». Det kreves ikke at atferden faktisk har voldt fare. Men atferden må objektivt sett være «egnet til» å volde fare, se til illustrasjon Rt. 1989 side 439 og Rt. 1993 side 96. Uttrykket «andres liv eller helse» innebærer at fare for lovovertræderens eget liv eller helse ikke rammes, samt at fare for materiell skade ikke rammes.

For øvrig vil bestemmelser i særlovgivningen også kunne ramme de typetilfeller som § 188 omfatter. For eksempel vil uforsiktig omgang med sprengstoff også rammes av forskrift om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff (26.juni 2002 nr. 922), se § 12–4 som viser til straffebestemmelsen i brann- og eksplosjonsvernloven § 42. Forholdet mellom § 188 og disse bestemmelsene bør være at § 188 kun kommer til anvendelse når overtredelsen etter en helhetsvurdering ikke regnes som liten.

Skyldkravet er blandet. Det kreves forsett i forhold til den omstendighet at man har med et skytevåpen mv. å gjøre. Det er tilstrekkelig med uaktsomhet i forhold til den «uforsiktige omgang» som er «egnet til å volde fare», se til illustrasjon Rt. 1969 side 1376. Bestemmelsen gir uttrykk for en norm som kommer til anvendelse både i de tilfeller hvor selve bevæpningen med skytevåpen mv. er rettmessig og ønskelig (for eksempel politiets våpenbruk), og de tilfeller hvor både bevæpningen og bruken er uønsket.

Medvirkning er straffbar, jf. straffeloven 2005 § 15. Forsøk ikke straffbart, jf. straffeloven 2005 § 16.

Straffen er bot eller fengsel inntil 1 år. Om bakgrunnen for strafferammen vises det til 10.10.1.

*Til § 189*

Bestemmelsen rammer ulovlig bevæpning på offentlig sted, og viderefører straffeloven 1902 § 352 a og våpenloven § 27 b annet og tredje ledd jf. § 33 henholdsvis annet og første punktum. Gjeldende rett videreføres i hovedsak, men med enkelte endringer, jf. nedenfor. Bestemmelsen er i samsvar med Straffelovkommisjonens forslag til § 21–1, jf. delutredning VII side 303–304. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til punkt 10.10.2.

*Første ledd* viderefører våpenloven § 27 b annet og tredje ledd uten realitetsendringer. Det vises til Ot.prp. nr. 74 (1996–97) og Ot.prp. nr. 21 (2000–2001).

Etter *annet ledd* straffes den som på «offentlig sted bærer kniv eller lignende skarpt redskap som er egnet til å påføre noen en legemskrenkelse». Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 352 a. Kriteriet «offentlig sted» skal forstås i tråd med legaldefinisjonen i straffeloven 2005 § 10 første ledd. Vilårene «kniv eller lignende skarpt redskap» og «egnet til å påføre noen en legemskrenkelse» skal forstås som det tilsvarende alternativet etter gjeldende rett, se Ot.prp. nr. 79 (1992–93).

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Om vilkåret «bærer» vises det til Ot.prp. nr. 21 (2000–2001) samt omtalen i punkt 10.10.2.

*Tredje ledd* viderefører dagens unntak fra forbudene i første og annet ledd, se omtalen i punkt 10.10.2. I Ot.prp. nr 79 (1992–93) side 37 er det gitt nærmere føringer for hvordan unntaket skal forstås, og disse føringer er stadig dekkende.

Medvirkning og forsøk er straffbart, jf. straffeloven 2005 §§ 15 og 16.

Straffen er bot eller fengsel inntil 1 år.

#### Til § 190

Bestemmelsen rammer ulike former for ulovlig befatning med skytevåpen, ammunisjon, sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff. Alternativene som knytter seg til skytevåpen og ammunisjon, er hentet fra våpenloven § 33 første ledd annet punktum annet alternativ. For ulovlig befatning med sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff gir bestemmelsen en ny straffetrussel – i tillegg til den som følger av forskrift 26. juni 2002 nr. 922 § 12–4 jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 42. Bestemmelsen svarer i hovedsak til Straffelovkomisjonens forslag til §§ 21–2 og 21–4, se utredningen side 304–305. Bakgrunnen for bestemmelsen går frem av punkt 10.10.3.

Ulovlig befatning med skytevåpen mv. vil stadig rammes av straffetrukslene i særlovgivningen. Handlingsnormene vil også følge av særlovgivningen, jf. nedenfor. Det er ikke foreslått noen realitetssendringer i særlovgivningen.

*Første ledd* rammer ulovlig befatning med skytevåpen og ammunisjon. Om «skytevåpen» og «ammunisjon» vises det til merknadene til § 188. Den ulovlige befatningen må gjelde «ulovlig innføring, avhendelse, erverv eller besittelse» etter våpenloven. Dette vil blant annet omfatte våpenloven kapittel II til VII. Alternativet «besittelse» kom inn ved en lovendring i 2001, se Ot.prp. nr. 21 (2000–2001), og tar sikte på de tilfellene der det ulovlig oppbevares våpen uten at våpnene er ervervet i sivilrettslig forstand. Overtredelsene må være «gjentatt» eller skjedd på en «graverende måte». Dette tilkjenner at det kun er de mer alvorlige overtredelsene av ulovlig befatning med skytevåpen og ammunisjon som rammes av bestemmelsen, se punkt 10.10.3.

*Annet ledd* rammer ulovlig befatning med sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff. Om begrepene «sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff» vises det til merknadene til § 188. Den ulovlige befatningen må gjelde «ulovlige overlatelse, tilvirkning, erverv eller innføring» etter forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplo-

sjonsfarlig stoff gitt i medhold av lov 14. juni 2002 nr. 20 (brann- og eksplosjonsvernloven). Det vises særlig til forskriften § 2–3 (overlatelse), § 6–1 (tilvirkning), § 8–1 (erverv) og § 5–1 (innføring). Også her stilles det krav om «gjentatt eller på annen graverende måte», jf. ovenfor, for at straffetrusselen i straffeloven skal gjelde.

Skyldkravet er forsett eller grov uaktsomhet, jf. straffeloven 2005 §§ 21, 22 og 23 annet ledd jf. første ledd. Dette samsvarer med skyldkravet i våpenloven § 33, men avviker fra skyldkravet i forhold til sprengstoff, jf. forskrift 26. juni 2002 nr. 922 § 12–4 og brann- og eksplosjonsvernloven § 42 som også rammer simpel uaktsomhet.

Medvirkning og forsøk er straffbart, jf. straffeloven 2005 §§ 15 og 16.

Straffen er bot eller fengsel inntil 2 år, se omtalen i 10.10.3.

#### Til § 191

Bestemmelsen regulerer når en overtredelse av § 190 skal regnes som grov og gi grunnlag for en straff av fengsel inntil 6 år. Bestemmelsen svarer i hovedsak til Straffelovkomisjonens forslag til § 21–3, jf. delutredning VII side 304–305. Ved oppstillingen av momenter som skal tillegges særlig vekt ved vurderingen, er det tatt utgangspunkt i våpenloven § 33 annet ledd, men det er gjort én tilføyelse, jf. nedenfor. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det generelt til behandlingen i punkt 10.10.3. Kjerneområdet til bestemmelsen vil være tilfeller av ulovlig befatning med skytevåpen mv. som ledd i organisert kriminalitet eller terrorvirksomhet, men anvendelsesområdet er ikke begrenset til dette.

Om begrepene «skytevåpen», «ammunisjon», «sprengstoff» eller «annet eksplosjonsfarlig stoff» vises det til merknadene til § 188.

Etter *første ledd* er strafferammen fengsel inntil seks år. Dette innebærer en straffeskjerpelse så vel i forhold til skytevåpen og ammunisjon som sprengstoff og annet eksplosjonsfarlig stoff. Om bakgrunnen for dette vises det til punkt 10.10.3. Departementet går som der nevnt også inn for en skjerpning av det alminnelige straffutmålingsnivået i slike tilfeller.

Avgjørelsen av om overtredelsen er grov hører prosessuelt til skyldspørsmålet, og må omfattes av gjerningspersonens forsett. Om en overtredelse av § 190 skal regnes som grov må bero på en skjønnsmessig vurdering, og oppregningen i § 191 *annet ledd* nevner momenter som det er mest nærliggende å legge vekt på i vurderingen. Momentene er imidlertid verken nødvendige eller tilstrekke-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

lige for avgjørelsen av om overtredelsen skal regnes som grov, jf. «særlig legges vekt på».

*Annet ledd bokstav a*, «hvilken type og hvor stort omfang overtredelsen gjelder», viderefører våpenloven § 33 annet ledd annet punktum første alternativ, og skal forstås på samme måte.

*Annet ledd bokstav b*, om befatningen av andre grunner er av særlig farlig eller samfunnskadelig art, viderefører våpenloven § 33 annet ledd annet punktum annet alternativ, og skal forstås på samme måte.

*Annet ledd bokstav c*, om befatningen inngår som ledd i forberedelse til en straffbar handling, er et nytt moment i forhold til våpenloven § 33 annet ledd annet punktum. Dersom den ulovlige befatningen med skytevåpen mv. utgjør forberedelser til en straffbar handling, vil det etter omstendighetene tilsi at befatningen er grov. Dette vil gjelde desto mer når det dreier seg om en alvorlig straffbar handling, for eksempel terror eller drap. Annet ledd bokstav c vil ofte overlappe annet ledd bokstav b.

#### Til § 192

Bestemmelsen rammer ulike anslag mot infrastrukturen i samfunnslivet. Den viderefører straffeloven 1902 § 151 b første ledd, men det er gjort enkelte redaksjonelle endringer. Bestemmelsen svarer til Straffelovkomisjonens forslag til § 20–11 om sabotasje mot infrastrukturen, jf. delutredning VII side 301–302. Om bakgrunnen for paragrafen vises det til punkt 10.11. Bestemmelsen er ment å ramme de mest alvorlige inngrepene mot infrastrukturen. Mindre alvorlige inngrep mot infrastrukturen vil blant annet kunne rammes av bestemmelsene om skadeverk.

Den straffbare handlingen er å volde «omfattende forstyrrelse i den offentlige forvaltning eller i samfunnslivet for øvrig». Hva som vil omfattes av «omfattende forstyrrelse» må bero på en totalvurdering, blant annet sett hen til varigheten, omfanget og virkningene av forstyrrelsene. Bestemmelsen retter seg ikke bare mot offentlig forvaltning – sentralt eller lokalt – men til også til «samfunnslivet for øvrig». Midlene for forstyrrelsene – anslagene mot infrastrukturen – er angitt ved begrepene «ødelegge, skade eller sette ut av virksomhet». Begrepene «ødelegge» og «skade» skal forstås på samme måte som i bestemmelsene om skadeverk. Objektene for anslaget er nå angitt i henholdsvis bokstav a og b. Bakgrunnen er å få klarere frem at objektet «informasjonssamling» ikke nødvendigvis behøver å være tilknyttet anlegg som nevnt i bokstav b, se også utredningen side 301. Dette antas å

være i samsvar med gjeldende rett. Det vises for øvrig til Ot.prp. nr. 35 (1986–87) side 22–23 med videre henvisninger.

Medvirkning og forsøk er straffbart, jf. straffeloven 2005 §§ 15 og 16.

Straffen er fengsel inntil 10 år.

#### Til § 193

Bestemmelsen rammer den som inngår et forbund om å begå en straffbar handling som nevnt i § 192. Bestemmelsen viderefører – med noen unntak – straffeloven 1902 § 159 jf. § 151 b. Paragrafen svarer til Straffelovkomisjonens forslag til § 20–12. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til punkt 10.11.

Det oppstilles ikke lenger noe krav om hensikt, se begrunnelsen i utredningen side 302. Bestemmelsen krever kun forsett med hensyn til avtalens objektive innhold. Kriteriet «forbund» skal forstås på samme måte som ellers i straffeloven.

Medvirkning og forsøk er straffbart, jf. straffeloven 2005 §§ 15 og 16. For medvirkning innebærer dette en viss utvidelse av det strafferettslige ansvaret.

Strafferammen er fengsel inntil 6 år.

#### Til § 194

Bestemmelsen rammer den som forstyrrer den sikre drift av jernbane eller buss og derigjennom volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljø. Paragrafen viderefører straffeloven 1902 § 150 første ledd bokstav e i forhold til forstyrrelse av den sikre drift av jernbane. Bestemmelsen svarer på dette punkt til Straffelovkomisjonens forslag til § 20–10. I tillegg omfattes som nevnt også forstyrrelse av den sikre drift av buss, hvilket innebærer en nykriminalisering. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til punkt 10.12. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 140 om forstyrrelse av den sikre drift av luftfartøy og skip mv. Paragraf 140 viderefører straffeloven 1902 § 150 første ledd bokstav e hva gjelder luftfartøy, skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen.

Bestemmelsen rammer som nevnt ulike former for forstyrrelse av den sikre drift av jernbane eller buss. Uttrykket «jernbane» skal forstås på tilsvarende måte som etter gjeldende rett. Det må dreie seg om et skinnegående transportmiddel, og det er uten betydning om jernbanen er privat eller offentlig eid. Så vel jernbanevirksomhet knyttet til persontransport og godsbeordring omfattes. Inn under «jernbane» faller også trikk og t-bane.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Departementet legger også til grunn at også øvrige skinnegående innretninger bør omfattes, for eksempel berg- og dalbane på tivoli og lignende. Skadepotensialet er også her betydelig, og den legislative begrunnelsen for regelen står like sterkt her.

Kjerneområdet for begrepet «buss» vil være busser som benyttes som offentlig transportmiddel, men også busser som benyttes som turvogn (turistbusser for eksempel) omfattes. Ved tolkningen av uttrykket «buss» kan det ses hen til definisjonen i kjøretøysforskriften 4. oktober 1994 § 2–2 nr. 2 bokstav b og c, men slik at det bør avgrenses mot minibusser i privat bruk. Ved den nærmere avgrensning må det videre ses hen til de enkelte kategorier av løyvepliktig transport etter yrkestransportloven 21. juni 2002 nr. 45. Bestemmelsen vil dermed omfatte busser i samsvar med kjøretøysforskriftens definisjon, men som nyttes til persontransport i rute, som turvogn (løyvepliktig persontransport utenfor rute) eller som drosje.

Kriteriet «forstyrrer» skal forstås som etter gjeldende rett. Forstyrrelsen kan skje på ulike måter. Enkelte handlemåter angis uttrykkelig i bestemmelsen, men den er ikke uttømmende. Avgjørende vil være om handlingen er av en slik art at den forstyrrer den sikre drift. Eksempelvis vil mer bagatellmessige forstyrrelser av en lokfører eller bussjåfør som et utgangspunkt ikke rammes. På den annen side dersom en handling utløser en slik fare som kreves og vedkommende har forsett om dette, vil handlingen rammes. For eksempel vil påvirkning av lyssignaler for jernbane typisk omfattes, eventuelt påvirkning av elektroniske styringssystemer. Uttrykket «den sikre drift» medfører ingen begrensning i bestemmelsens anvendelsesområde. En viktig begrensning er at forstyrrelsen må skape en fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljø. En tilsvarende begrensning gjelder i dag, se henvisningen fra straffeloven 1902 § 150 første ledd til § 148.

Uttrykket «fare» skal forstås som etter gjeldende rett, slik at det må foreligge en konkret fare for tap av menneskeliv mv. Muligheten for tap av menneskeliv mv. må vurderes å være forholdsvis nærliggende, men det kreves ikke at det er sannsynlig at det vil inntre tap av menneskeliv mv. Det som faren må knyttes til kvalifiseres gjennom krav til skadepotensialet – det må være en fare for tap av menneskeliv, betydelig skade på legeme, eiendom eller miljø. Denne kvalifikasjonen av hva faren må knytte seg til, avløser gjeldende henvisning til straffeloven § 148, se delutredning VII side 301.

Om kriteriet «betydelig skade på legeme, eiendom eller miljø» vises det til merknadene til § 138.

Skyldkravet er forsett, jf. straffeloven 2005 §§ 21 jf. 22. Forsettet må omfatte selve handlingen og at det derved fremkalles en fare som nevnt. Medvirkning og forsøk straffes etter straffeloven 2005 §§ 15 og 16.

Strafferammen er fengsel inntil 6 år, hvilket er en videreføring av strafferammen i straffeloven 1902 § 150.

#### Til § 195

Bestemmelsen rammer ulike former for likskjending (første ledd), samt den som borttar et lik eller en gjenstand fra et lik, grav eller et gravminne med forsett om vinning (annet ledd). Bestemmelsen viderefører i hovedsak straffeloven 1902 § 143, men det er enkelte innholdsmessige endringer, jf. nedenfor. Det er også foreslått enkelte redaksjonelle endringer. Bestemmelsen svarer til Straffelovkommisjonens forslag til § 20–13, jf. delutredning VII side 302. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til punkt 10.13. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 163 om brudd på meldeplikt ved dødsfall.

*Første ledd* svarer til straffeloven 1902 § 143 første ledd første punktum, men er inndelt i tre straffalternativer, jf. *bokstav a til c*. Medvirkning og forsøk er straffbart, jf. straffeloven 2005 §§ 15 og 16. Straffen er bot eller fengsel inntil to år.

*Annet ledd* svarer til straffeloven 1902 § 143 annet ledd, men det er gjort endringer i skyldkravet. Bestemmelsen innebærer at den som borttar et lik eller en gjenstand fra et lik, en grav eller et gravminne, straffes etter bestemmelsene om tyveri (eventuelt underslag) uavhengig av om liket eller gjenstanden er i noens eie. Det kreves forsett om vinning, slik at kravet om vinnings hensikt ikke er videreført.

#### Til § 196

Bestemmelsen omhandler avvergingsplikt og rammer den som unnlater å forsøke å hindre nærmere spesifiserte straffbare handlinger og deres følger. Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 139 første og annet ledd med enkelte innholdsmessige endringer, jf. nedenfor. Bestemmelsen er imidlertid vesentlig omredigert, og svarer til Straffelovkommisjonens forslag til § 21–6, jf. utredningen side 305–307. Bakgrunnen for bestemmelsen går frem av punkt 10.14.

*Første ledd første punktum* knesetter handlingsnormen, jf. første ledd annet punktum. Avvergings-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

plikten inntreer når noen holder det som sikkert eller mest sannsynlig at den aktuelle straffbare handlingen vil bli eller er begått. At dette er tilstrekkelig innebærer en viss utvidelse av avvergingsplikten sammenholdt med gjeldende rett.

Avvergingsplikten knytter seg til det tidspunktet hvor den straffbare handlingen eller dens følger ennå kunne avverges. Den viktigste og mest praktiske avvergingshandlingen vil være å anmelde forholdet. Men etter omstendighetene kan det foreligge en plikt til å søke å avverge handlingen og/eller dens følger på en annen måte.

I første ledd annet punktum bokstav a til c gis det en uttømmende oppregning av hvilke straffbare handlinger avvergingsplikten knytter seg til. Etter som den endelige paragrafnummereringen i den spesielle delen i straffeloven 2005 først vil foreligge når arbeidet med den andre proposisjonen om dette er sluttført, er det i lovteksten i stedet for henvisninger til paragrafnumre tatt inn stikkord som viser hvilke straffbare handlinger det vises til. Som nevnt i punkt 10.14 vil departementet i den andre proposisjonen om straffelovens spesielle del, ta endelig stilling til hvilke straffbare handlinger som skal omfattes.

Straffen er bot eller fengsel inntil ett år. Medvirkning er straffbar, jf. straffeloven 2005 § 15. Dette innebærer formelt sett en nykriminalisering, og er en konsekvens av at det er vedtatt en alminnelig medvirkningsregel. Imidlertid vil medvirkning vanskelig kunne tenkes uten at medvirkeren selv er ansvarlig som hovedperson. Forsøk er ikke straffbart, jf. straffeloven 2005 § 16. Formelt sett er dette en avkriminalisering som en konsekvens av strafferammen i straffeloven 2005 § 16. Men forsøksansvar ville uansett være lite praktisk etter som det er tale om en unnlatesbestemmelse.

Annet ledd svarer til straffeloven 1902 § 139 første ledd annet punktum, og skal forstås på samme måte.

Tredje ledd bokstav a og b har en straffrihetsregel som innholdsmessig svarer fullt ut til straffeloven 1902 § 139 annet ledd.

#### Til § 197

Bestemmelsen rammer den som etter å ha funnet et bortkommet eller forlatt barn eller tatt til seg et barn som har gått seg vill, unnlater snarest mulig å melde fra om det til barnets foresatte eller politiet. Den viderefører straffeloven 1902 § 340. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til punkt 10.15.

Innholdsmessig svarer bestemmelsen fullt ut til straffeloven 1902 § 340. Men skyldkravet er nå

forsett, jf. straffeloven 2005 §§ 21 og 22. Strafferammen er bot eller fengsel inntil 6 måneder. Hevingen av strafferammen er en konsekvens av at strafferammen på fengsel i 3 måneder ikke lenger anvendes, og hevingen medfører derfor kun en formell oppkriminalisering.

Medvirkning er straffbar, jf. straffeloven 2005 § 15. Forsøk er ikke straffbart, jf. straffeloven 2005 § 16.

#### Til § 198

Bestemmelsen rammer den som inngår forbund om å begå alvorlige straffbare handlinger – dvs. med en strafferamme på fengsel i minst 3 år – som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. Bestemmelsen svarer uten realitetsendringer til straffeloven 1902 § 162 c, se Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) side 15–35 og 95–97. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til punkt 10.16.

Første ledd annet punktum gjør unntak fra den generelle regelen i straffeloven 2005 § 79 første ledd bokstav c, slik at denne straffskjerpingsregelen ikke gjelder.

Annet ledd viderefører definisjonen av «organisert kriminell gruppe» uten endringer.

Strafferammen er fengsel inntil 3 år. Strafferammen innebærer at forsøk på å inngå avtale er straffbart, og det samme gjelder medvirkning, jf. straffeloven 2005 §§ 15 og 16.

## 12.3 Merknader til endringer straffeloven 2005 tredje del

#### Til § 401

Paragraf 101 om ikraftsetting i lovvedtaket 20. mai 2005 nr. 28 blir ny § 401.

Første ledd bestemmer at loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer. Departementet tar med ett unntak, jf. merknadene til annet ledd nedenfor, sikte på å sette straffeloven 2005 ikraft samlet. Dette kan ikke skje før 1. juli 2009. Departementet vil komme tilbake til tidspunktet for ikraftsetting i den andre proposisjonen om den spesielle delen i straffeloven 2005.

Departementet tar sikte på å sette kapittel 16 i kraft tidligere enn de øvrige kapitlene i straffeloven 2005, noe første ledd åpner for. Annet ledd slår fast at den alminnelige delen i straffeloven 2005 da gjelder sammen med bestemmelsene kapittel 16.

Ikraftsettingen av kapittel 16 forutsetter tre lovendringer som ikke kan vente til de andre endringene i spesiallovgivningen settes i kraft, jf. forslaget til § 402. Forslagene går frem av tredje ledd.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Forslaget til lovendringer i *bokstav a og b* er rene tilpasninger, og bestemmelsene oppheves som overflødige. Det finnes ikke tilsvarende, overflødige bestemmelser i straffeloven 1902.

Til forslaget i *bokstav c* om å endre utleveringsloven § 9 vil departementet bemerke hovedregelen i utleveringsloven § 9 er at utlevering ikke kan skje dersom adgangen til strafforfølgning eller fullbyrding av straff er foreldet etter norsk lov. Etter forslaget vil foreldelse likevel ikke være til hinder for utlevering dersom tiltalen, siktelsen eller dommen gjelder en handling som faller inn under bestemmelsene om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelse og har en strafferamme på 15 år eller mer. Bestemmelsen må ses i sammenheng med forslaget til endring i straffeloven 2005 § 91, der det foreslås at folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse ikke skal være gjenstand for foreldelse dersom handlingene har en strafferamme på 15 år eller mer. I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 478 er det lagt til grunn at bestemmelsen også skal gjelde for handlinger som er begått før de nye reglene trer i kraft. Dette gjelder såfremt foreldelse ikke allerede har inntrådt og handlingen kunne blitt straffet etter de nye bestemmelsene om folkemord mv dersom den hadde blitt begått etter disse bestemmelsenes ikrafttreden. Dersom foreldelse allerede er inntrådt ved ikrafttredelsen av de nye bestemmelsene, vil straffansvaret imidlertid ikke vekkes til live. Endringen i utleveringsloven er derfor ment å tette det hullet som oppstår for straffansvar for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser som etter norsk rett var foreldet ved ikrafttredelsestidspunktet, og derved sikre at Norge ikke risikerer å bli brukt som tilfluktsted for krigsforbrytere. Bestemmelsen vil dermed bare ha praktisk betydning i en kortere tidsperiode.

#### Til § 402

Paragraf 102 i lovvedtaket 20. mai 2005 nr. 28 blir ny § 402. Arbeidet med straffeloven 2005 vil gjøre det nødvendig å endre en rekke andre lover. For å søke å forhindre inkurier ser departementet det som hensiktsmessig å samle alle slike endringer i én paragraf. Forslaget til § 402 tar opp i seg de lovendringene som går frem av § 102 og som ikke allerede er satt i kraft, i tillegg til nye lovendringer som følge av forslagene til kapitler i den spesielle delen som fremmes i proposisjonen her. Bestemmelsen vil bli ytterligere bygget ut i den neste proposisjonen om den spesielle delen i straffeloven 2005.

Endringene i § 402 er nummerert slik at hver spesiallov som endres er gitt et nummer. Numme-

ringen er kronologisk, med de eldste lovene først.

1. Til endringen i militær straffelov 22. mai 1902 nr. 13: Departementet foreslår at §§ 80–86 og 90–94 a oppheves, se begrunnelsen i punkt 7.13.2.

2. Til endringen i lov om forsvarshemmeligheter 18. august 1914 nr. 3: Departementet foreslår at loven oppheves, se merknadene i punkt 7.13.3.

3. Til endringen i lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene

Domstoloven § 234 fjerde ledd foreslås opphevet. Om bakgrunnen for forslaget, se punkt 9.17. Endringen er i samsvar med Straffelovkommisjonens forslag, se utredningen side 454.

Etter gjeldende rett er straffeloven 1902 § 324 og § 325 gitt tilsvarende anvendelse for advokater og advokatfullmektiger. Departementet foreslår at straffansvaret for overtredelser i den offentlige tjeneste skal begrenses til å gjelde forgåelser i forbindelse med utøving av offentlig myndighet, se lovforslaget §§ 171 til 173. Særbestemmelsen for advokater og advokatfullmektiger videreføres ikke. Dersom personer i denne yrkesgruppen utøver offentlig myndighet, for eksempel som bostyrer, får straffebudene mot misbruk av offentlig myndighet anvendelse.

4. Til endringene i våpenloven § 27 b annet og tredje ledd og § 33 første ledd annet punktum og annet ledd:

Opphevelsen av våpenloven § 27 b annet og tredje ledd er en konsekvens av at disse bestemmelsene overføres til straffeloven 2005 § 189. Våpenloven § 33 første ledd annet punktum (straffetrusselen) er dels overført til straffeloven 2005 § 189, og dels til straffeloven 2005 § 190 (i forhold til straffetrusselen knyttet til «ulovlig innføring, avhendelse, erverv eller besittelse av skytevåpen eller ammunisjon»).

Våpenloven § 33 annet ledd er overført til straffeloven 2005 § 191.

5. Til endringene i straffeprosessloven: Det vises til Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 484 flg.

6. Til endringene i alkoholloven: Se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 493 flg.

7. Til endringene i legemiddeloven: Det vises til Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 493.

8. Til endringen i lov 6. mai 1994 nr. 10 om gjennomføring av konvensjonen om forbod mot utvikling, produksjon og bruk av kjemiske våpen samt øydelegging av dei)

Departementet foreslår ikke å oppheve loven ettersom den vil ha selvstendig betydning selv om forslaget til § 142 blir vedtatt. Departementet foreslår imidlertid å ta inn en henvisning til straffelo-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

ven 2005 slik at brukerne av loven blir gjort oppmerksom på § 142.

9. Til endringene i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)):

*Til § 18 a:*

Bestemmelsen erstatter uten realitetsendringer lov om forsvarshemmeligheter 18. august 1914 nr. 3 § 1 første ledd. Den gir Kongen myndighet til å bestemme at det ikke skal være adgang til bestemte områder eller at de skal være undergitt nærmere angitte restriksjoner. Overtredelse er straffbar etter § 31 nytt fjerde ledd.

Når det gjelder regulering og begrensning i luftområde vises det til luftfartsloven 11. juni 1993 nr. 101 § 2–3 og til punkt 7.13.3.

*Til § 31 nytt fjerde ledd:*

Bestemmelsen viderefører lov om forsvarshemmeligheter 18. august 1914 nr. 3 § 1 annet ledd, og setter straff for den som overtrer et forbud med hjemmel i § 18 a.

10. Til endringene i straffegjennomføringsloven

De fleste endringene stammer fra Ot.prp. nr. 90, se proposisjonen side 494. Unntak gjelder for forslaget om å oppheve § 40 sjuende ledd om straff for rømning, se forslaget til § 161 og punkt 9.6.

11. Til endringen i lov 1. juli 2002 nr. 65 om gjennomføringen av Den internasjonale straffedomstols vedtekter 17. juli 1998 (Roma-vedtektene):

Det vises til punkt 9.3.2 og forslaget til § 155, som gjør § 12 annet ledd overflødig.

## 12.4 Til lovvedtaket del II

Departementet går inn for at lovforslaget her settes i kraft straks. Det medfører at lovvedtaket 20. mai 2005 nr. 28 endres straks, slik at det umiddelbart etter vedtakelsen foreligger en konsolidert utgave av straffeloven 2005. Spørsmålet om ikraftsetting av straffeloven 2005, slik den lyder etter denne lovendringen, blir så fastsatt av Kongen i en kongelig resolusjon på vanlig måte. Fordelen med denne fremgangsmåten, fremfor å fastsette i kongelig resolusjon også ikraftsettingen av endringsloven som nå fremmes, er det blir lettere å holde oversikt over hvilke lovvedtak som skal settes i kraft for at straffeloven 2005 til slutt skal virke med det innhold den har fått og vil få i tiden frem til ikraftsetting.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet) i samsvar med et vedlagt forslag.

## Forslag

# til lov om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

### I

Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff endres slik:

I den alminnelige delen fjernes alle punktum i paragrafoverskriftene, og teksten i overskriften settes i kursiv.

§ 3 nytt annet ledd skal lyde:

Bestemmelsene i kapittel 16 anvendes på handlinger begått før ikrafttredelsen dersom handlingen på gjerningstidspunktet var straffbar ifølge dagjeldende straffelovgivning og ansett som folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse etter folkeretten. Straffen kan likevel ikke overskride straffen som ville ha blitt idømt etter straffelovgivningen på gjerningstidspunktet.

Nåværende annet til fjerde ledd blir tredje til femte ledd.

§ 5 nytt fjerde ledd skal lyde:

For handlinger som nevnt i første ledd nr. 2 gjelder annet og tredje ledd bare dersom handlingen etter folkeretten anses som folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse.

Nåværende fjerde og femte ledd blir femte og sjette ledd.

§ 29 nytt annet ledd skal lyde:

Når det ved fastsetting av straff er aktuelt å ilegge flere strafferettslige reaksjoner, jf. første ledd og § 30, skal den samlede reaksjonen stå i et rimelig forhold til lovbruddet.

§ 77 skal lyde:

§ 77 *Skjerpene omstendigheter*

Ved straffutmålingen skal det i skjerpene retning især tas i betraktning at lovbruddet:

- er begått med midler eller metoder som er særlig farlige eller har stort skadepotensial,
- har satt menneskers liv eller helse i fare eller voldt velferdstap,

- tilsiktet et vesentlig mer alvorlig resultat eller det lett kunne ha blitt følgen,
- er begått på en særlig hensynsløs måte,
- er ledd i en planlagt eller organisert virksomhet,
- er begått av flere i fellesskap,
- er forøvet ved at lovbrøyteren har utnyttet eller forledet unge personer, personer i en meget vanskelig livssituasjon, som er psykisk utviklingshemmet eller står i et avhengighetsforhold til ham,
- har rammet personer som er forsvarsløse eller særlig utsatt for lovbrudd,
- har sin bakgrunn i andres religion eller livssyn, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, homofile orientering, funksjonsevne eller andre forhold som støter an mot grupper med et særskilt behov for vern,
- er begått i offentlig tjeneste eller er forøvet ved brudd på en særlig tillit,
- er begått av noen som tidligere er ilagt en strafferettslig reaksjon for liknende handlinger eller andre handlinger som er av betydning for saken.

§ 78 skal lyde:

§ 78 *Formildende omstendigheter*

Ved straffutmålingen skal det i formildende retning især tas i betraktning at:

- det foreligger en situasjon eller tilstand som nevnt i § 80 bokstav b, c, d, e, i eller j,
- lovbrøyteren har forebygget, gjenopprettet eller begrenset skaden eller velferdstapet voldt ved lovbruddet, eller søkt å gjøre det,
- lovbruddet i betydelig grad er foranlediget av den skadelidtes forhold,
- lovbrøyteren på handlingstidspunktet har redusert evne til realistisk å vurdere sitt forhold til omverdenen på grunn av psykisk lidelse, psykisk utviklingshemming, bevissthetsforstyrrelse som ikke er en følge av selvforskyldt rus, eller en sterk sinnsbevegelse,



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

- e) det har gått lang tid siden lovbruddet, eller saksbehandlingen har tatt lengre tid enn rimelig ut fra lovbruddets art, uten at lovbrysteren kan lastes for dette,
- f) lovbrysteren har avgitt en uforbeholden tilståelse, eller i vesentlig grad bidratt til oppklaring av andre lovbrudd,
- g) lovbrysteren selv er hardt rammet av lovbruddet, eller straffreaksjonen vil bli en sterk belastning på grunn av høy alder, sykdom eller andre omstendigheter,
- h) lovbrysteren tidligere ikke er ilagt en straffrettslig reaksjon for liknende handlinger eller andre handlinger som er av betydning for saken.

§ 91 skal lyde:

*Straffansvaret for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og terrorhandlinger foreldes ikke dersom handlingene kan straffes med fengsel i 15 år eller mer.*

§ 96 skal lyde:

*Idømt straff for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og terrorhandlinger foreldes ikke dersom handlingene kan straffes med fengsel i 15 år eller mer.*

Annen del skal lyde:

**Annen del. De straffbare handlingene**

### **Kapittel 16. Folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse**

§ 101 *Folkemord*

For folkemord straffes den som i hensikt helt eller delvis å ødelegge en nasjonal, etnisk, rasemessig eller religiøs gruppe

- a) dreper ett eller flere medlemmer av gruppen,
- b) forårsaker betydelig skade på legeme eller helse til ett eller flere medlemmer av gruppen,
- c) utsetter ett eller flere medlemmer av gruppen for levevilkår som tar sikte på å fysisk ødelegge gruppen, helt eller delvis,
- d) iverksetter tiltak overfor ett eller flere medlemmer av gruppen som tar sikte på å forhindre fødsler innenfor gruppen, eller
- e) med makt overfører ett eller flere barn fra gruppen til en annen gruppe.

Til straff for medvirkning er forsett om hovedforøverens ødeleggelseshensikt tilstrekkelig.

Straffen for folkemord er fengsel inntil 30 år.

§ 102 *Forbrytelse mot menneskeheten*

For forbrytelse mot menneskeheten straffes den som, som ledd i et utbredt eller systematisk angrep rettet mot en sivilbefolkning,

- a) dreper en person,
- b) utrydder en befolkning helt eller delvis, herunder utsetter den eller deler av den for levekår som tar sikte på å utrydde befolkningen helt eller delvis,
- c) gjør en person til slave,
- d) deporterer eller tvangsflytter en befolkning i strid med folkeretten,
- e) fengsler eller på annen alvorlig måte berøver en person friheten i strid med grunnleggende folkerettslige regler,
- f) torturerer en person i vedkommendes varetekt eller kontroll ved å forårsake alvorlig psykisk eller fysisk smerte,
- g) utsetter en person for voldtekt, seksuelt slaveri eller tvungen prostitusjon, tvungent svangerskap, tvangssterilisering eller annen tilsvarende grov seksuell vold,
- h) utsetter en identifiserbar gruppe for forfølgelse ved å berøve ett eller flere medlemmer av gruppen grunnleggende menneskerettigheter på politisk, rasemessig, nasjonalt, etnisk, kulturelt, religiøst, kjønnsbasert eller annet folkerettsstridig grunnlag,
- i) på vegne av, eller med samtykke, støtte eller tilatelse av en stat eller en politisk organisasjon bidrar til at en person forsvinner ufrivillig, med det forsett å unndra vedkommende fra lovens beskyttelse for et lengre tidsrom,
- j) innenfor rammen av et institusjonalisert regime basert på én rasemessig gruppes systematiske undertrykking og dominans over en eller flere andre rasemessige grupper begår en apartheidforbrytelse ved å foreta umenneskelige handlinger av samme eller liknende art som de som er omfattet av paragrafen her i den hensikt å opprettholde regimet, eller
- k) begår en annen umenneskelig handling av liknende art som forårsaker store lidelser eller alvorlig skade på legeme eller helse.

Straffen for forbrytelse mot menneskeheten er fengsel inntil 30 år.

§ 103 *Krigsforbrytelse mot person*

For krigsforbrytelse straffes den som i forbindelse med en væpnet konflikt

- a) dreper en beskyttet person,
- b) påfører en beskyttet person stor lidelse eller betydelig skade på legeme eller helse, særlig ved tortur eller annen grusom eller umenneskelig behandling,

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

- c) gjør en beskyttet person til slave,
- d) utsetter en beskyttet person for voldtekt, seksuelt slaveri, tvungen prostitusjon, tvungent svangerskap, tvungen sterilisering eller annen tilsvarende grov seksuell vold,
- e) tar en beskyttet person som gissel,
- f) utskriver eller verver barn under 18 år til væpnede styrker eller bruker dem aktivt til å delta i fiendtlighetene,
- g) utsetter en beskyttet person for et medisinsk eller vitenskapelig eksperiment som ikke skjer i personens interesse og som medfører alvorlig fare for personens liv eller helse,
- h) i strid med folkeretten deporterer eller tvangsflytter en beskyttet person fra et område hvor personen lovlig oppholder seg eller ulovlig sperrer inne en beskyttet person,
- i) ilegger eller iverksetter en straff mot en beskyttet person uten at personen først har fått en rettferdig rettergang i samsvar med folkeretten,
- j) grovt krenker en beskyttet persons verdighet ved ydmykende eller nedverdiggende behandling, eller
- k) skader en stridende som har overgitt seg eller er kampdyktig.

Ved internasjonal væpnet konflikt straffes også den som

- a) overfører en del av sin egen sivilbefolkning til et okkupert område,
- b) tvinger en av motpartens borgere til å delta i stridshandlinger mot eget land, eller
- c) tvinger en beskyttet person til å tjenestegjøre i en fiendtlig makts væpnede styrker.

En beskyttet person er en person som ikke, eller ikke lenger, tar aktiv del i fiendtlighetene, eller som for øvrig er beskyttet etter folkeretten.

Straffen for krigsforbrytelse mot person er fengsel inntil 15 år, men inntil 30 år i de tilfellene som er nevnt i første ledd bokstav a til e eller for øvrig hvis forbrytelsen er grov. Ved avgjørelsen av om forbrytelsen er grov, skal det blant annet legges vekt på dens skadepotensial og skadevirkninger, og på om den er begått som ledd i en plan eller målsetting om eller som ledd i en omfattende utøvelse av slike forbrytelser.

#### § 104 *Krigsforbrytelse mot eiendom og sivile rettigheter*

For krigsforbrytelse dømmes den som i forbindelse med en væpnet konflikt

- a) plyndrer,
- b) i stor målestokk ødelegger, beslaglegger eller konfiskerer eiendom uten at det er strengt nødvendig av hensyn til krigføringen, eller

- c) erklærer motpartens borgeres sivile rettigheter, eller deres mulighet for å få disse prøvd for domstolene, opphevet eller midlertidig satt ut av kraft.

Krigsforbrytelse mot eiendom eller sivile rettigheter straffes med fengsel inntil 10 år, men inntil 30 år når forbrytelsen er grov, jf. § 103 fjerde ledd annet punktum.

#### § 105 *Krigsforbrytelse mot humanitære innsatser eller kjennemerker*

For krigsforbrytelse straffes den som i forbindelse med en væpnet konflikt

- a) retter et angrep mot personell, anlegg, materiell, enheter eller kjøretøy som er involvert i humanitært hjelpearbeid eller fredsbevarende operasjoner i samsvar med FN-pakten, så langt disse har krav på folkerettslig beskyttelse for sivile personer eller eiendom,
- b) retter et angrep mot personell, bygninger, materiell, sanitetsenheter eller transportere som etter folkeretten har rett til å benytte et av Genèvekonvensjonenes og tilleggsprotokollenes særskilt beskyttede kjennemerker eller en annen identifikasjonsmetode som viser at de er beskyttet etter Genèvekonvensjonene, eller
- c) misbruker parlamentærflagg, fiendens eller De forente nasjoners flagg, militære kjennetegn eller uniformer eller misbruker de særskilt beskyttede kjennemerker som nevnt i bokstav b, slik at noen dør eller påføres betydelig skade.

Straff for krigsforbrytelse mot humanitære innsatser eller kjennemerker er fengsel inntil 10 år, men inntil 30 år i de tilfellene som er nevnt i bokstav c og for øvrig når forbrytelsen er grov, jf. § 103 fjerde ledd annet punktum.

#### § 106 *Krigsforbrytelse gjennom anvendelse av forbudte stridsmetoder*

For krigsforbrytelse straffes den som i forbindelse med en væpnet konflikt

- a) retter et angrep mot sivilbefolkningen som sådan eller sivile enkeltpersoner som ikke deltar i fiendtlighetene,
- b) benytter utsulting av sivile som stridsmetode ved å frata, unndra eller nekte dem tilgang til mat eller gjenstander som er uunnværlige for at de skal overleve, eller i strid med folkeretten forhindrer hjelpeforsyninger,
- c) iverksetter et angrep med kunnskap om at et slikt angrep vil forårsake tap av sivile personers liv, skade på sivile personer, skade på sivile gjenstander eller skade på naturmiljøet, som vil være for omfattende i forhold til den forventede

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

konkrete og umiddelbare samlede militære fordel,

- d) anvender en beskyttet persons tilstedeværelse for å oppnå at visse steder, områder eller væpnede styrker ikke kan gjøres til gjenstand for militære operasjoner,
- e) retter et angrep mot byer, steder, bosettinger eller bygninger som ikke forsvares og som ikke utgjør militære mål, eller mot demilitariserte soner,
- f) retter et angrep mot bygninger som er viet til religion, utdanning, kunst, vitenskap eller velgjørende formål, mot historiske minnesmerker, kulturminner, sykehus og samlingssteder for syke og sårede eller mot annen sivil gjenstand som ikke utgjør militære mål,
- g) ved å forlede noen til å tro at de har rett til beskyttelse eller plikt til å gi beskyttelse i henhold til folkeretten og med den hensikt å svikte denne tilliten, dreper eller sårer noen som tilhører motpartens borgere eller væpnede styrker, eller
- h) erklærer eller truer med at det ikke vil bli vist nåde.

Straffen for krigsforbrytelse ved anvendelse av forbudte stridsmetoder er fengsel inntil 15 år, men inntil 30 år der forbrytelsen omfatter forsettlig drap av en sivil eller annen beskyttet person eller for øvrig hvis forbrytelsen er grov, jf. § 103 fjerde ledd annet punktum.

#### § 107 *Krigsforbrytelse gjennom anvendelse av forbudte stridsmidler*

For krigsforbrytelse straffes den som i forbindelse med en væpnet konflikt

- a) bruker gift eller giftige våpen,
- b) bruker biologiske eller kjemiske våpen,
- c) bruker kuler som lett utvider seg eller blir flate i det menneskelige legemet, eller
- d) bruker et annet stridsmiddel som er i strid med folkeretten.

Straffen for krigsforbrytelse ved anvendelse av forbudte stridsmidler er fengsel inntil 15 år, men inntil 30 år der forbrytelsen omfatter forsettlig drap av en sivil eller annen beskyttet person eller for øvrig hvis forbrytelsen er grov, jf. § 103 fjerde ledd annet punktum.

#### § 108 *Forbund om og tilskynding til folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse*

Med fengsel inntil 10 år straffes den som inngår forbund med noen om å begå lovbrudd som nevnt i §§ 101 til 107. Det samme gjelder den som direkte og offentlig tilskynder noen til å begå et slikt lovbrudd.

#### § 109 *Overordnedes ansvar*

For krenkelse av overordnedes ansvar straffes en militær eller sivil leder eller en som faktisk opptrer som det, dersom personer under vedkommendes effektive myndighet og kontroll begår en forbrytelse som nevnt i §§ 101 til 107, når forbrytelsen er et resultat av at lederen ikke har utøvd forsvarlig kontroll over dem, og lederen

- a) visste eller burde ha visst at de underordnede hadde påbegynt en slik forbrytelse eller at den var umiddelbart forestående, og
- b) unnlot å iverksette nødvendige og rimelige tiltak som sto i vedkommendes makt for å hindre eller stanse forbrytelsen, eller å rapportere forholdet til en kompetent myndighet for strafforfølgning.

Straffen er fengsel inntil 10 år, men inntil 30 år der forbrytelsen er grov. Ved vurderingen av om forbrytelsen er grov, skal det legges vekt på hvor alvorlige og omfattende forbrytelser de underordnede har begått og i hvilken grad den overordnede er å bebreide.

#### § 110 *Minstestraff*

Straff som utmåles etter bestemmelsene i dette kapitlet kan ikke settes under minstestrafen som er bestemt i straffebud som i mangel av kapittel 16 ville ha rammet handlingen det domfelles for.

### **Kapittel 17. Vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser**

#### § 111 *Krenkelse av Norges selvstendighet og fred*

Med fengsel inntil 15 år straffes den som ved bruk av makt, trusler eller på annen rettsstridig måte volder fare for at Norge eller en del av Norge

- a) innlemmes i en annen stat,
- b) blir underlagt en fremmed stats herredømme,
- c) eller en stat som Norge er alliert eller i kampelesskap med, blir påført krig eller fiendtligheter,
- d) påføres vesentlige begrensninger i sin selvbestemmelsesrett, eller
- e) løsrives.

§ 112 *Grov krenkelse av Norges selvstendighet og fred*  
Grov krenkelse av Norges selvstendighet og fred straffes med fengsel inntil 21 år. Ved avgjørelsen av om krenkelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om

- a) den har hatt særlig alvorlige virkninger for Norge,
- b) den er gjennomført ved en organisert væpnet aksjon, under utnyttelse av frykt for inngrep av en fremmed stat, eller ved trussel om dette,

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

- c) gjerningspersonen er et medlem av regjeringen, Stortinget eller Høyesterett eller tilhører landets øverste sivile eller militære ledelse,
- d) handlingen har medført tap eller fare for tap av menneskeliv.

#### § 113 *Krenkelse av Norges statsforfatning*

Den som ved bruk av makt, trusler eller på annen rettsstridig måte voldrer fare for at Norges statsforfatning forandres, straffes med fengsel inntil 15 år.

#### § 114 *Grov krenkelse av Norges statsforfatning*

Grov krenkelse av Norges statsforfatning straffes med fengsel inntil 21 år. Ved avgjørelsen av om krenkelsen er grov, skal det særlig legges vekt på forhold som nevnt i § 112 bokstav a til d.

#### § 115 *Angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet*

Med fengsel inntil 10 år straffes den som ved bruk av makt, trusler eller på annen rettsstridig måte voldrer fare for at Kongen, Regenten, regjeringen, Stortinget, Høyesterett eller Riksretten, eller et medlem av disse institusjonene, hindres eller påvirkes i sin virksomhet.

#### § 116 *Grovt angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet*

Grovt angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet straffes med fengsel inntil 21 år. Ved avgjørelsen av om angrepet er grovt, skal det særlig legges vekt på forhold som nevnt i § 112 bokstav a til d.

#### § 117 *Inngrep overfor viktige samfunnsinstitusjoner*

Med fengsel inntil 6 år straffes den som ved bruk av makt, vold eller trusler, eller på annen ulovlig og organisert måte, griper inn i virksomheten til viktige samfunnsinstitusjoner som for eksempel en offentlig myndighet, et politisk parti eller et medieforetak, og derved setter betydelige samfunnsinteresser i fare.

#### § 118 *Grovt inngrep overfor viktige samfunnsinstitusjoner*

Grovt inngrep overfor viktige samfunnsinstitusjoner straffes med fengsel inntil 15 år. Ved avgjørelsen av om inngrepet er grovt, skal det særlig legges vekt på forhold som nevnt i § 112 bokstav a til d.

#### § 119 *Landssvik*

Med fengsel inntil 10 år straffes den som i krig, under okkupasjon eller en internasjonal væpnet konflikt på norsk territorium, eller ved overhengende

fare for dette, yter fienden eller okkupasjonsmakten bistand mot Norge eller skader den norske forsvarsevnen.

På samme måte straffes den som skader forsvarsevnen til en stat som Norge er alliert eller i kampfelleskap med.

#### § 120 *Grovt landssvik*

Grovt landssvik straffes med fengsel inntil 21 år. Ved avgjørelsen av om landssviket er grovt, skal det særlig legges vekt på forhold som nevnt i § 112 bokstav a, c og d.

#### § 121 *Etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter*

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som til fordel for en fremmed stat, terrororganisasjon eller uten aktverdig grunn samler inn eller setter seg i besittelse av en hemmelig opplysning som, om den blir kjent for en slik stat, terrororganisasjon eller for øvrig avsløres, kan skade grunnleggende nasjonale interesser som gjelder

- a) forsvars-, sikkerhets- og beredskapsmessige forhold,
- b) de øverste statsorganenes virksomhet, sikkerhet eller handlefrihet,
- c) forholdet til andre stater,
- d) sikkerhetsopplegg for fremmede staters representasjon og ved større nasjonale og internasjonale arrangementer,
- e) samfunnets infrastruktur, så som mat-, vann- og energiforsyning, samferdsel og telekommunikasjon, helseberedskap eller bank- og pengevesen, eller
- f) norske naturressurser.

#### § 122 *Grov etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter*

Grov etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om etterretningsvirksomheten er grov, skal det særlig legges vekt på om

- a) gjerningspersonen er et medlem av regjeringen, Stortinget eller Høyesterett eller tilhører landets øverste sivile eller militære ledelse,
- b) gjerningspersonen hadde til hensikt å avsløre opplysningen til en fremmed stat eller terrororganisasjon,
- c) en avsløring ville ha voldt betydelig skade.

#### § 123 *Avsløring av statshemmeligheter*

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som uten aktverdig grunn offentliggjør, overleverer eller på annen måte avslører en hemmelig opplysning som kan skade grunnleggende nasjonale

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

interesser som nevnt i § 121. Den som avslører en slik opplysning til en fremmed stat eller terrororganisasjon, anses ikke for å ha en aktverdig grunn.

#### § 124 *Grov avsløring av statshemmeligheter*

Grov avsløring av en statshemmelighet straffes med fengsel inntil 15 år. Ved avgjørelsen av om avsløringen er grov, skal det særlig legges vekt på om

- a) gjerningspersonen er et medlem av regjeringen, Stortinget eller Høyesterett eller tilhører landets øverste sivile eller militære ledelse,
- b) hemmeligheten er betrodd gjerningspersonen i tjeneste eller arbeid,
- c) hemmeligheten er avslørt til en fremmed stat eller en terrororganisasjon,
- d) betydelig skade er voldt.

#### § 125 *Uaktsom avsløring av statshemmeligheter*

Den som uaktsomt avslører en statshemmelighet, straffes med bot eller fengsel inntil 2 år.

#### § 126 *Annen ulovlig etterretning*

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som på norsk område til fordel for en fremmed stat eller terrororganisasjon

- a) innsamler opplysninger om personlige forhold, når meddelelse av disse kan volde fare for noens liv, helse, frihet eller eiendom, eller
- b) innsamler opplysninger som kan skade andre staters sikkerhetsinteresser.

#### § 127 *Forbund om krenkelse av Norges selvstendighet og forfatning mv.*

Med fengsel inntil 6 år straffes den som inngår forbund med noen om å begå lovbrudd som nevnt i §§ 111–120, § 123 eller § 124.

#### § 128 *Ulovlig militær virksomhet*

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som danner en privat organisasjon av militær karakter her i riket, eller deltar i, rekrutterer medlemmer eller yter økonomisk eller annen materiell støtte til en slik organisasjon. På samme måte straffes den som her i riket rekrutterer noen til militær virksomhet for en fremmed stat.

#### § 129 *Straff for deltakelse mv. i voldelig sammenslutning med politiske mål*

Med fengsel inntil 6 år straffes den som danner, deltar i, rekrutterer medlemmer eller yter økonomisk eller annen materiell støtte til en sammenslutning som har til formål ved grovt skadeverk, sabotasje, vold eller tvang eller trusler om dette å begå en handling som nevnt i §§ 111–120 eller på annen måte forstyrre samfunnsordenen eller opp-

nå innflytelse i offentlige anliggender, når sammenslutningen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler.

Medvirkning straffes ikke.

### **Kapittel 18. Terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger**

#### § 131 *Terrorhandlinger*

En straffbar handling som nevnt i §§ 138 til 141, § 142 første ledd, §§ 143 til 144, § 192, § 239 (allmennfarlig forgiftning), § 240 (alvorlig miljøkriminalitet), § 254 (grov frihetsberøvelse), § 256 (menneskehandel), § 274 (grov legemsskade), § 275 (drap), § 345 (grov brannstiftelse), anses som terrorhandling og straffes med fengsel inntil 21 år dersom den er begått med terrorhensikt som nevnt i annet ledd.

Terrorhensikt foreligger dersom en handling som nevnt i første ledd begås i den hensikt

- a) å forstyrre alvorlig en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, som for eksempel lovgivende, utøvende eller dømmende myndighet, energiforsyning, sikker forsyning av mat eller vann, bank- og pengevesen eller helseredskap og smittevern,
- b) å skape alvorlig frykt i en befolkning, eller
- c) urettmessig å tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen, eller for et annet land eller en mellomstatlig organisasjon.

Straffen kan ikke settes under minstestrafen i bestemmelsene som er nevnt i første ledd.

#### § 132 *Grove terrorhandlinger*

Grov overtredelse av § 131 straffes med fengsel inntil 30 år. Ved avgjørelsen av om terrorhandlingen er grov, skal det særlig legges vekt på om den

- a) har medført tap av flere menneskeliv eller svært omfattende ødeleggelse av eiendom eller miljø, eller særlig nærliggende fare for det,
- b) er utført med særlig skadelige midler,
- c) er begått av en person som i kraft av sin stilling nyter en særlig tillit som kan utnyttes til å gjennomføre en terrorhandling.

#### § 133 *Terrorforbund*

Med fengsel inntil 10 år straffes den som planlegger eller forbereder en terrorhandling ved å inngå forbund med noen om å begå en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 138, 139, 141, 142, 143 eller 144.

Med fengsel inntil 3 år straffes den som inngår forbund med noen om å begå en straffbar handling som nevnt i §§ 137 eller 140.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

#### § 134 *Terrortrusler*

Den som truer med å begå en handling som nevnt i § 131 eller §§ 137 til 144 straffes med fengsel inntil 10 år.

Dersom trusselen leder til en følge som nevnt i § 131 annet ledd, straffes handlingen med fengsel inntil 21 år.

#### § 135 *Terrorfinansiering*

Med fengsel inntil 10 år straffes den som rettsstridig yter, mottar, sender, fremskaffer eller samler inn penger eller andre formuesgoder med hensikt eller viten om at midlene helt eller delvis skal brukes

- a) til å utføre en handling som nevnt i §§ 131, 134 eller §§ 137 til 144,
- b) av en person eller gruppe som har til formål å begå handlinger som nevnt i § 131, § 134 eller §§ 137 til 144, når personen eller gruppen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler,
- c) av et foretak som noen som nevnt i bokstav b eier eller har kontroll over, eller
- d) av et foretak eller en person som handler på vegne av eller på instruks fra noen som nevnt i bokstav b.

På samme måte straffes den som stiller banktjenester eller andre finansielle tjenester til rådighet for personer eller foretak som nevnt i første ledd bokstav b, c eller d.

#### § 136 *Oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger*

Med fengsel inntil 6 år straffes den som

- a) offentlig oppfordrer noen til å iverksette en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134, 135 eller §§ 137 til 144,
- b) rekrutterer noen til å begå en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134, 135 eller §§ 137 til 144, eller
- c) gir opplæring i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å utføre eller bidra til utførelsen av en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134, 135 eller §§ 137 til 144, med forsett om at ferdighetene skal brukes til dette.

#### § 137 *Medvirkning til unndragning fra straff for terrorhandlinger*

Med fengsel inntil 6 år straffes den som transporterer, skjuler eller på annen måte medvirker til at noen som har begått en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134, 135 eller §§ 138 til 144, unndrar seg strafforfølgningen eller en idømt straff.

Den som har gitt bistand som nevnt i første ledd til en av sine nærmeste, straffes ikke.

#### § 138 *Terrorbombing*

Med fengsel inntil 21 år straffes den som sender inn, anbringer, avfyrer eller detonerer et sprenglegeme eller en annen potensielt dødbringende anordning på, i eller mot et offentlig sted, et statlig eller offentlig anlegg, et offentlig infrastruktur-anlegg eller et offentlig transportsystem, med forsett om å volde tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljø.

#### § 139 *Kapring av luftfartøy og skip mv.*

Den som ved vold, trusler eller på annen ulovlig måte tiltvinger seg kontroll over et luftfartøy i drift eller et skip eller griper inn i en flygning eller seilas, straffes med fengsel inntil 21 år. På samme måte straffes den som med slike midler tiltvinger seg kontroll over innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen.

#### § 140 *Forstyrrelse av den sikre drift av luftfartøy og skip mv.*

Med fengsel inntil 6 år straffes den som ved vold, materiell ødeleggelse, meddelelse av feilaktig informasjon eller på annen måte forstyrrer den sikre drift av luftfartøy, flyplass, skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen, og derved volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljø.

#### § 141 *Utslipp av farlig stoff fra skip mv.*

Med fengsel inntil 15 år straffes den som volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljø ved å

- a) føre et skip inn i fremmed eiendom eller for øvrig bruke et skip på en måte som volder slik fare,
- b) bruke mot eller på et skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen et eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologisk eller kjemisk våpen, eller
- c) slippe ut fra et skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen et eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologisk eller kjemisk våpen, olje, flytende naturgass eller annet giftig eller farlig stoff.

#### § 142 *Ulovlig befatning med farlig materiale mv.*

Med fengsel inntil 21 år straffes den som volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljø ved ulovlig å

- a) bruke eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologiske eller kjemiske våpen eller en kjernefysisk eller radioaktiv anordning, eller

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

- b) bruke eller skade et nukleært anlegg slik at det oppstår stråling eller utslipp av radioaktivt materiale.

Med fengsel inntil 15 år straffes den som ulovlig mottar, besitter, sprer, transporterer eller på annen måte har ulovlig befatning med

- a) et eksplosivt eller radioaktivt materiale eller en kjernefysisk eller radioaktiv anordning, når materialet eller anordningen skal brukes for å true noen til å gjøre, tåle eller unnlate noe eller brukes til en handling som volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet, eller
- b) et radioaktivt, biologisk eller kjemisk våpen, eller utstyr eller komponenter spesielt konstruert eller forberedt for fremstilling, bruk, produksjon eller levering av kjernefysisk materiale, når utstyret eller komponentene skal brukes i ulovlig kjernefysisk virksomhet.

Med fengsel inntil 10 år straffes den som

- a) ved trusler, vold, tyveri, underslag, bedrageri eller på annen ulovlig måte søker å sette seg i besittelse av radioaktivt materiale, kjemiske eller biologiske våpen, en kjernefysisk eller radioaktiv anordning, eller et nukleært anlegg, eller
- b) ulovlig bringer, sender eller forflytter radioaktivt materiale eller kjemiske eller biologiske våpen inn i eller ut av en stat.

#### § 143 *Gisseltaking i terrorøyemed*

Med fengsel inntil 12 år straffes den som berøver noen friheten og som truer med å drepe eller skade gisselet eller med å fortsette å holde gisselet frihetsberøvet, med forsett om å tvinge en annen til å gjøre, tåle eller unnlate noe.

#### § 144 *Angrep på en internasjonalt beskyttet person*

Med fengsel inntil 21 år straffes den som begår drap på et statsoverhode, en regjeringssjef, en utenriksminister eller en annen internasjonalt beskyttet person når personen befinner seg utenfor sitt hjemland.

Med fengsel inntil 15 år straffes den som berøver en slik person friheten eller skader ham på legemet, eller begår et voldelig angrep på hans tjenestested, bolig eller transportmiddel, der angrepet volder fare for død eller betydelig skade på legeme.

## Kapittel 19. Vern av offentlig myndighet og til liten til den

### § 151 *Stemmekjøp og utilbørlig stemmepåvirking*

Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som ved et offentlig valg

- a) ved trussel eller andre ulovlige midler søker å påvirke noens avgivelse av stemme,
- b) ved å gi et gode eller inngå avtale om det søker å oppnå at noen forplikter seg til å stemme på en bestemt måte eller unnlate å stemme,
- c) opptrer slik at noen utilsiktet unnlater å stemme, eller stemmer annerledes enn tilsiktet.

Med offentlig valg menes folkeavstemning, valg etter lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre og valg etter lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold kapittel 2.

### § 152 *Stemmesalg*

Den som i et offentlig valg på grunn av et mottatt gode eller avtale om dette gir løfte om å stemme på en bestemt måte, eller om å unnlate å stemme, straffes med bot eller fengsel inntil 6 måneder.

### § 153 *Uberettiget valgdeltakelse*

Den som i et offentlig valg stemmer uten å ha rett til det, avgir stemme i en annens navn eller stemmer mer enn én gang, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år.

### § 154 *Etterfølgende påvirkning av valgresultatet*

Den som i et offentlig valg teller stemmer feil, fjerner eller endrer avgitte stemmer, legger til stemmer som ikke er avgitt, eller på annen måte påvirker resultatet av opptellingen, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.

### § 155 *Vold eller trusler mot offentlig tjenestemann*

Den som ved vold eller trusler påvirker en offentlig tjenestemann til å foreta eller unnlate å foreta en tjenestehandling, eller søker å oppnå dette, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.

Med offentlig tjenestemann menes enhver som utøver offentlig myndighet på vegne av stat eller kommune, eller som har slik kompetanse i kraft av sin stilling. Som offentlig tjenestemann anses også militære vakter, samt enhver som pliktmessig eller etter oppfordring yter bistand til en offentlig tjenestemann.

Første ledd gjelder også for lovbrudd mot Den internasjonale straffedomstols tjenestemenn.

Dersom det gjelder gjensidig, kan Kongen bestemme at første ledd også skal anvendes på lov-

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

brudd mot tjenestemenn i et annet lands offentlige myndighet og i mellomstatlige organisasjoner som Norge er eller blir medlem av.

#### § 156 *Hindring av offentlig tjenestemann*

Den som hindrer en offentlig tjenestemann i å utføre en tjenestehandling, for eksempel ved å nekte adgang til steder hvor han har berettiget tilgang, straffes med bot eller fengsel inntil 6 måneder. På samme måte straffes den som ved skjellsord eller annen utilbørlig atferd forulemper ham under utføringen av tjenesten.

#### § 157 *Motarbeiding av rettsvesenet*

Med fengsel inntil 6 år straffes den som ved vold, trusler, skadeverk eller annen rettsstridig atferd overfor en aktør i rettsvesenet eller noen av hans nærmeste

- a) opptrer slik at det er egnet til å påvirke aktøren til å foreta eller unnlate en handling, et arbeid eller en tjeneste i forbindelse med en straffesak eller en sivil sak, eller
- b) gjengjelder en handling, et arbeid eller en tjeneste som aktøren har utført i forbindelse med en straffesak eller en sivil sak.  
Med aktør i rettsvesenet menes den som
  - a) er fornærmet i en straffesak, har anmeldt et straffbart forhold eller anlagt søksmål i en sivil sak,
  - b) har avgitt forklaring for politiet, påtalemyndigheten, domstolen, kriminalomsorgen eller Gjenopptakelseskommisjonen,
  - c) arbeider eller utfører tjeneste for et organ som nevnt i bokstav b,
  - d) er fast eller oppnevnt forsvarer, bistandsadvokat eller prosessfullmektig, eller
  - e) vurderer å foreta en slik handling eller å påta seg et slikt arbeid eller en slik tjeneste.

Første ledd gjelder tilsvarende overfor tjenestemenn i Den internasjonale straffedomstolen.

#### § 158 *Grov motarbeiding av rettsvesenet*

Grov motarbeiding av rettsvesenet straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om motarbeidingen er grov, skal det særlig legges vekt på om overtredelsen har voldt fare for noens liv eller helse, er begått ved flere anledninger, av flere i fellesskap eller har et systematisk eller organisert preg.

Er lovbruddet begått som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, eller handlingen gjennomføres ved trusler om eller bruk av våpen, er straffen fengsel i minst 1 år.

§ 159 *Grov uaktsom motarbeiding av rettsvesenet*  
Grov uaktsom motarbeiding av rettsvesenet straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.

#### § 160 *Bevispåvirkning og unndragning fra strafforfølgning mv.*

Den som motarbeider en offentlig undersøkelse av et lovbrudd ved å bidra til at gjenstander som kan ha betydning som bevis tilintetgjøres, fjernes, ødelegges, endres, plantes eller fabrikkeres, eller på annen måte utsletter sporene etter handlingen, straffes med bot eller fengsel inntil 2 år.

På samme måte straffes den som medvirker til at noen unndras fra strafforfølgning ved flukt, for eksempel ved å holde ham skjult eller ved å utgi ham for å være en annen person.

Straff etter første ledd kommer ikke til anvendelse på den som søker å unndra seg selv fra strafforfølgning. Straff etter annet ledd kommer ikke til anvendelse på den som har unndratt noen av sine nærmeste fra strafforfølgning.

Med bot eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som ulovlig setter seg i forbindelse med noen som er undergitt varetektsfengsling eller ulovlig skaffer ham gjenstander.

Første til fjerde ledd gjelder tilsvarende for strafforfølgning i en sak som hører under Den internasjonale straffedomstolen.

#### § 161 *Unndragning fra idømt straff mv.*

Den som medvirker til at noen som er idømt frihetsstraff eller en særreaksjon, unndrar seg gjennomføringen av reaksjonen, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.

Den som unndrar seg gjennomføringen av idømt fengselsstraff, straffes med bot eller fengsel inntil 6 måneder. På samme måte straffes den som ulovlig setter seg i forbindelse med noen som er innsatt i fengsel eller ulovlig skaffer ham gjenstander.

#### § 162 *Brudd på identifikasjonsplikten*

Den som ikke oppgir sitt navn, fødselsdato, fødselsår, stilling eller bopel til et stevnevitne, en polititjenestemann eller annen offentlig myndighet som ber om opplysningen som ledd i tjenesteutøvelsen, straffes med bot. På samme måte straffes den som oppgir uriktige slike opplysninger om seg selv eller andre.

#### § 163 *Brudd på meldeplikt ved dødsfall*

Den som finner et lik og unnlater straks å underrette den avdødes nærmeste eller politiet, straffes med bot.



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Er det grunn til mistanke om at døden er voldt ved en straffbar handling, skal politiet straks underrettes. Den som ikke underretter politiet, straffes med bot.

#### § 164 *Ulovlig myndighetsutøving*

Den som uhjemlet utøver offentlig myndighet, eller som foretar handlinger som bare kan utøves av offentlige tjenestemenn, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år.

#### § 165 *Misbruk av offentlig uniform, kjennetegn eller tittel mv.*

Med bot eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som

- ved uhjemlet bruk av uniform eller på annen måte offentlig utgir seg for å ha offentlig myndighet på en slik måte at det er egnet til å skape uleilighet for noen eller svekke tilliten til den offentlige myndigheten,
- uhjemlet bruker et norsk eller utenlandsk offentlig våpen, merke eller segl eller noe som lett kan forveksles med slike, eller
- uhjemlet offentlig eller i rettsstridig øyemed bruker norsk eller utenlandsk offentlig tittel.

#### § 166 *Misbruk av internasjonalt kjennetegn*

Med bot eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som uhjemlet og rettsstridig

- offentlig bruker en anerkjent eller i innland eller utland alminnelig brukt betegnelse på en internasjonal organisasjon, eller et merke eller segl som nyttes av en internasjonal organisasjon som Norge er medlem av eller ved mellomfolkelig overenskomst har forpliktet seg til å verne mot slik bruk,
- bruker et kjennetegn eller en betegnelse som ved mellomfolkelig overenskomst som Norge er bundet av, er bestemt til bruk i samband med hjelp til sårede og syke eller vern av kulturverdier i krig, eller
- uhjemlet bruker en betegnelse, merke, segl eller kjennetegn som lett kan forveksles med noe som nevnt i bokstav a og b.

#### § 167 *Ulovlig yrkes- eller virksomhetsutøvelse*

Den som utøver et yrke eller en virksomhet uten å ha en nødvendig offentlig tillatelse eller autorisasjon, eller uriktig utgir seg for å ha dette, straffes med bot eller fengsel inntil 6 måneder.

#### § 168 *Brudd på oppholds- og kontaktforbud*

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som

- ved dom er forvist til eller fra bestemte deler av riket og som rettsstridig igjen oppholder seg på

et sted der dette er forbudt for vedkommende, eller som på annen måte bryter kontaktforbud i medhold av straffeloven § 57, eller

- b) krenker forbud etter straffeprosessloven §§ 222 a eller 222 b.

#### § 169 *Hindring av tvangsfullbyrding*

Med bot eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som

- ulovlig tilintetgjør, skader, skjuler, bortfører eller avhender gods som det er tatt utlegg, hefte, arrest eller beslag i,
- bryter eller skader et segl som er anbrakt av offentlig myndighet, eller
- hindrer fullbyrdingen av en fravikelsesforretning for fast eiendom eller skip.

Hvis forholdet ikke rammes av en strengere straffebestemmelse, straffes på samme måte den som tross pålegg fra en alminnelig eller særskilt namsmyndighet forsettlig eller uaktsomt unnlater

- å foreta trekk for krav som nevnt i dekningsloven § 2–8 første ledd bokstav a til d, eller
- å betale beløp som er trukket for slike krav som nevnt i annet ledd bokstav a, slik det er bestemt.

#### § 170 *Krenking av rettsavgjørelse*

Med bot eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som

- opptrer i strid med forbud som er fastsatt av en domstol,
- utøver en rett som ved endelig dom er fratatt vedkommende, eller
- trykker opp, frembyr for salg eller utleie eller søker alminnelig utbredt innholdet av en informasjonsbærer som nevnt i § 76 når den er beslaglagt eller inndratt fordi den strider mot [straffeloven 1902] §§ 246–248, jf. § 252 eller § 390, eller som på annen måte er erklært beslaglagt eller inndratt for mindre enn 15 år siden.

#### § 171 *Tjenestefeil*

Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som utøver eller bistår ved utøving av offentlig myndighet, og grovt bryter sin tjenesteplikt.

#### § 172 *Grovt uaktsom tjenestefeil*

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes grovt uaktsom tjenestefeil.

#### § 173 *Misbruk av offentlig myndighet*

Med fengsel inntil 6 år straffes den som ved utøving av offentlig myndighet

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

- a) mot bedre vitende grovt bryter sin tjenesteplikt,
- b) bryter sin tjenesteplikt med forsett om å oppnå vinning for seg eller andre,
- c) bryter sin tjenesteplikt med alvorlig ulempe, skade eller urettmessig frihetsberøvelse som følge, eller
- d) på andre måter misbruker offentlig myndighet.

#### § 174 *Tortur*

Med fengsel inntil 15 år straffes en offentlig tjenestemann som påfører en annen person skade eller alvorlig fysisk eller psykisk smerte,

- a) med forsett om å oppnå opplysninger eller en tilståelse,
- b) med forsett om å avstraffe, true, eller tvinge noen, eller
- c) på grunn av personens religion eller livssyn, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, homofile orientering, nedsatte funksjonsevne eller kjønn.

Med offentlig tjenestemann menes i denne bestemmelsen enhver

- a) i statlig eller kommunal tjeneste, eller
- b) som er engasjert av stat eller kommune for å utføre tjeneste eller arbeid.

Det regnes også som tortur at handlinger som nevnt i første ledd begås av noen som handler etter oppfordring eller med uttrykkelig eller underforstått samtykke fra en offentlig tjenestemann.

#### § 175 *Grov tortur*

Grov tortur straffes med fengsel inntil 21 år.

Ved avgjørelsen av om torturen er grov, skal det særlig legges vekt på om den har ført til tap eller fare for tap av menneskeliv.

### **Kapittel 20. Vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet**

#### § 181 *Ordensforstyrrelse*

Med bot eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som ved slagsmål, støy eller annen utilbørlig atferd forstyrrer

- a) den alminnelige fred og orden,
- b) lovlig ferdsel,
- c) omgivelsenes nattero, eller
- d) omgivelsene på et sted hvor han uberettiget forblir tross pålegg om å fjerne seg.

På samme måte straffes den som i selvforskyldt rus forulemper eller volder fare for andre.

#### § 182 *Opptøyer*

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som deltar i omfattende ordensforstyrrelser med for-

sett om å øve eller true med vold mot person eller skadeverk på eiendom, og som ikke etterkommer pålegg fra en offentlig myndighet om å fjerne seg fra et område.

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som har fremkalt eller ledet omfattende ordensforstyrrelser med forsett om å øve eller true med vold på person eller skadeverk på eiendom. Begår noen under opptøyene en straffbar handling som omfattes av forsettet, eller en straffbar handling mot en offentlig myndighet, gjelder i stedet maksimumsstraffen i dette straffebudet hvis det kan medføre en strengere straff enn bot eller fengsel inntil 3 år.

#### § 183 *Oppfordring til en straffbar handling*

Den som offentlig oppfordrer noen til å iverksette en straffbar handling, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.

#### § 184 *Ordenskrenkelse av fremmed stat*

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som her i riket krenker en fremmed stat ved å

- a) øve vold mot eller opptre truende eller fornærmelig overfor en representant for den, eller
- b) trenge seg inn i, gjøre skade på eller tilsmusse et område, en bygning eller et rom som brukes av en slik representant.

#### § 185 *Hatefulle ytringer*

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt offentlig setter frem en diskriminerende eller hatefull ytring. Som ytring regnes også bruk av symboler.

Med diskriminerende eller hatefull ytring menes det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres

- a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,
- b) religion eller livssyn,
- c) homofile orientering, eller
- d) nedsatte funksjonsevne.

#### § 186 *Diskriminering*

Med bot eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som i ervervsmessig eller liknende virksomhet nekter en person varer eller tjenester på grunn av personens

- a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,
- b) religion og livssyn,
- c) homofile orientering, eller
- d) nedsatte funksjonsevne, såfremt nektelsen ikke skyldes manglende fysisk tilrettelegging.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

På samme måte straffes den som av en slik grunn nekter en person adgang til en offentlig forestilling, oppvisning eller annen sammenkomst på de vilkår som gjelder for andre.

#### § 187 *Falsk alarm*

Med bot eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som ved en uriktig melding, et ugrunnet rop om hjelp, misbruk av nødsignal eller liknende forsettlig eller grovt uaktsomt volder

- a) utrykning av politi, brannvesen, ambulanse, lege eller forsvaret,
- b) utrykning som skjer etter anmodning fra en hovedredningssentral eller lokal redningssentral,
- c) sammenstimling av eller skrekk blant et større antall mennesker.

På samme måte straffes den som gir falske opplysninger som er skikket til å fremkalle frykt for noens liv eller helse eller forstyrre den alminnelige ro og orden.

#### § 188 *Uforsiktig omgang med skytevåpen eller eksplosiver*

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som fremstiller, tilvirker, bruker, behandler eller oppbevarer skytevåpen, ammunisjon, sprengstoff eller et annet eksplosjonsfarlig stoff på en uforsiktig måte som er egnet til å volde fare for andres liv eller helse.

#### § 189 *Ulovlig bevæpning på offentlig sted*

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som på et offentlig sted forsettlig eller grovt uaktsomt har med

- a) skytevåpen,
- b) luft- og fjærvåpen,
- c) våpenetterligninger som lett kan forveksles med skytevåpen, eller
- d) skytevåpen som etter våpenloven 9. juni 1961 nr. 1 § 1 annet ledd er gjort varig ubrukbart.

På samme måte straffes den som på et offentlig sted bærer kniv eller lignende skarpt redskap som er egnet til å påføre noen en legemskrenkelse.

Forbudet i første og annet ledd gjelder ikke skytevåpen, kniv eller annet redskap som brukes til, bæres eller medbringes i forbindelse med arbeid, friluftsliv eller et annet aktverdig formål.

#### § 190 *Ulovlig befatning med skytevåpen eller eksplosiver*

Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt, og gjentatt eller på en graverende måte, overtrer bestemmelsene om

ulovlig innføring, avhendelse, erverv eller besittelse av våpen i våpenloven 9. juni 1961 nr. 1.

På samme måte straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt, og gjentatt eller på en graverende måte, overtrer bestemmelsene om ulovlig overlattelse, tilvirkning, erverv eller innføring i forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff, gitt i medhold av brann- og eksplosjonsvernloven 14. juni 2002 nr. 20.

#### § 191 *Grov ulovlig befatning med skytevåpen eller eksplosiver*

Grov ulovlig befatning med skytevåpen, ammunisjon, sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff, straffes med bot eller fengsel inntil 6 år.

Ved avgjørelsen av om befatningen er grov, skal det særlig legges vekt på

- a) hvilken type og hvor stort omfang overtredelsen gjelder,
- b) om den av andre grunner er særlig farlig eller samfunnsskadelig, og
- c) om den inngår i forberedelsen til en straffbar handling.

#### § 192 *Anslag mot infrastrukturen*

Med fengsel inntil 10 år straffes den som volder omfattende forstyrrelse i den offentlige forvaltning eller i samfunnslivet for øvrig ved å ødelegge, skade eller sette ut av virksomhet

- a) en informasjonssamling, eller
- b) et anlegg for energiforsyning, kringkasting, elektronisk kommunikasjon eller samferdsel.

#### § 193 *Forbund om anslag mot infrastrukturen*

Med fengsel inntil 6 år straffes den som inngår forbund med noen om å begå en straffbar handling som nevnt i § 192.

#### § 194 *Forstyrrelse av den sikre drift av jernbane og buss*

Med fengsel inntil 6 år straffes den som ved vold, materiell ødeleggelse, meddelelse av feilaktig informasjon eller på annen måte forstyrrer den sikre drift av jernbane eller buss, og herved volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljø.

#### § 195 *Likskjending*

Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som

- a) mishandler et lik,
- b) uberettiget fjerner et lik fra en annens varetekt, eller
- c) uten hjemmel graver opp eller borttar et begravd lik.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

Den som borttar et lik eller en gjenstand fra et lik, en grav eller et gravminne med forsett om vinning, straffes etter kapittel 27 uten hensyn til om liket eller gjenstanden er i noens eie.

#### § 196 *Plikt til å avverge et straffbart forhold*

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som unnlater gjennom anmeldelse eller på annen måte å søke å avverge en straffbar handling eller følgene av den, på et tidspunkt da dette fortsatt er mulig og det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at handlingen er eller vil bli begått. Avvergingsplikten gjelder straffbare handlinger som nevnt i

- a) §§ 111, 113, 115, 117, 119, 121, 123, 128, 129, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 192, 193, 194 [eller straffebudene om grov uriktig anklage, forgiftning, grov frihetsberøvelse og forbund om det, slaveri, grov legemsskade, drap og forbund om det, hensettelse i hjelpeløs tilstand, voldtekt, seksuell omgang med barn under 14 år, incest, mordbrann og forbund om det, ran og forbund om det],
- b) militær straffelov §§ 50, 52 eller 96, eller
- c) lov om forsvarshemmeligheter §§ 1, 2, 3 eller 4, Ved overtredelse av §§ [incest og seksuell omgang med andre nærstående] gjelder avvergingsplikten bare når den fornærmede er under 16 år.

Brudd på avvergingsplikten straffes ikke når

- a) handlingen det er tale om å avverge ikke har kommet så langt som til straffbart forsøk, jf. § 16, eller
- b) plikten ikke kunne oppfylles uten å utsette ham selv, hans nærmeste eller noen uskyldig for siktelse eller tiltale eller fare for liv, helse eller velferd.

#### § 197 *Unnlatt varsling om funn av bortkommet barn mv.*

Med bot eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som etter å ha funnet et bortkommet eller forlatt barn, eller tatt til seg et barn som har gått seg vill, unnlater snarest mulig å varsle barnets foresatte eller politiet.

#### § 198 *Forbund om alvorlig organisert kriminalitet*

Den som inngår forbund med noen om å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, og som skal begås som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, straffes med fengsel inntil 3 år med mindre forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse. Forhøyelse av maksimumsstraffen ved gjentakelse eller sammenstøt av lovbrudd kommer ikke i betraktning.

Med organisert kriminell gruppe menes en organisert gruppe på tre eller flere personer som har som hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger.

I straffeloven 2005 tredje del gjøres følgende endringer:

§ 101 i lov 20. mai 2005 nr. 28 blir § 401, og skal lyde slik:

#### § 401 *Ikraftsetting*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette forskjellige bestemmelser i loven i kraft til ulik tid.

*Fra samme tid som loven kapittel 16 settes i kraft, gjelder lov 20. mai 2005 nr. 28 første del for bestemmelsene i kapittel 16. Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10 første del gjelder ikke for forbrytelsene i kapittel 16.*

*Fra den tid kapittel 16 tar til å gjelde, gjøres følgende endringer i andre lover:*

1. *Militær straffelov 22. mai 1902 nr. 13 § 107 oppheves.*
2. *Lov 13. desember 1946 nr. 14 om straff for utlendske krigsbrottsmenn oppheves.*
3. *I lov 13. juni 1975 nr. 39 om utlevering av lovbrutere mv. skal § 9 annet punktum lyde:*

*Utlevering kan likevel skje dersom siktelsen, tiltalen eller domfellelsen gjelder folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse og har en straffesamme på 15 år eller mer.*

De delene av § 102 i lov 20. mai 2005 nr. 28 som ikke allerede er satt i kraft, blir § 402, og skal lyde slik:

#### § 402 *Endringer i andre lover*

Med virkning fra den tid hele straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 settes i kraft, gjøres følgende endringer i annen lovgivning:

1. *I militær straffelov 22. mai 1902 nr. 13 gjøres følgende endringer:  
§§ 80–86 og §§ 90–94 a oppheves.*
2. *Lov 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter oppheves.*
3. *I lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene gjøres følgende endring:  
§ 234 fjerde ledd oppheves.*

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

4. I lov 9. juni 1961 nr. 1 om skytevåpen og ammunisjon (våpenloven) gjøres følgende endringer:  
 § 27 b annet og tredje ledd oppheves.  
 § 33 første ledd annet punktum og annet ledd oppheves.  
 § 33 tredje ledd blir nytt annet ledd.

5. I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 40 annet ledd nytt tredje punktum skal lyde:  
 Det skal opplyses i domsgrunnene om hvorvidt straffeloven § 78 bokstav f er anvendt, og det bør angis hvilken betydning tilståelsen har hatt for straffutmålingen.

Ny § 43 a skal lyde:

Når en dom blir lest opp eller forkynt, skal den domfelte gjøres kjent med

- hva dommen går ut på,
- eventuelle vilkår for dommen, og
- mulige følger av brudd på vilkårene, herunder følger av at den domfelte begår en ny straffbar handling før utløpet av en prøve- eller gjennomføringstid.

Dommeren kan gi advarsel og formaning, eventuelt i et særskilt rettsmøte.

Hvis den domfelte skal følges opp av kriminalomsorgen, og kriminalomsorgen ikke var til stede da dommen ble avsagt, underretter påtalemyndigheten straks kriminalomsorgen om dommen.

§ 51 første ledd nytt annet punktum:

Reises ny sak om et krav som er avgjort ved rettskraftig dom, skal retten avvise saken av eget tiltak. Det samme gjelder i tilfeller som nevnt i straffeloven § 8.

§ 51 annet ledd nytt tredje og fjerde punktum skal lyde:

Inndragningssak etter dette ledd kan bare fremmes dersom tiltalte varsles om at slik sak vil bli fremmet senest når hovedforhandlingen i straffesaken starter, før tilståelsesdom avsies eller før forelegg vedtas. Straffedommens avgjørelse av skyldspørsmålet legges uprøvd til grunn i den senere inndragningssaken i den utstrekning den er avgjørende for spørsmålet om inndragning.

Ny § 62 a skal lyde:

Den offentlige påtalemyndighet skal påtale straffbare handlinger når ikke annet er bestemt ved lov.

For overtredelse av straffebud med en straffesamme på fengsel i 2 år eller lavere kan påtale un-

lates hvis ikke allmenne hensyn tilsier påtale. Ved vurderingen av om allmenne hensyn foreligger, legges det blant annet vekt på overtredelsens grovhet, hensynet til den alminnelig lovlydighet og om den fornærmede, en annen som har lidt skade ved overtredelsen, eller vedkommende berørte myndighet ønsker påtale.

§ 65 nytt nr. 4 skal lyde:

sak mot utlending som ikke er bosatt i Norge, jf. straffeloven § 5 tredje ledd. Dette gjelder likevel ikke når strafforfølgning her i landet finner sted i samsvar med overenskomst med fremmed stat om overføring av straffesaker.

§ 68 sjette ledd skal lyde:

Anke over tingrettens avgjørelse i sak etter straffeloven § 52 første ledd bokstav a, treffes av myndighet som nevnt i lov om straffegjennomføring § 58 annet ledd. Anke over lagmannsrettens dom i sak som nevnt i første punktum, besluttes av statsadvokaten. § 310 tredje ledd gjelder tilsvarende.

§ 69 skal lyde:

Selv om straffskyld anses bevist, kan påtalemyndigheten når helt særlige grunner tilsier det, unnlate å påtale handlingen.

Påtaleunnløstelse kan gis på vilkår av at siktede i prøvetiden ikke gjør seg skyldig i noen ny straffbar handling. Prøvetiden er 2 år fra den dag det blir besluttet å unnløse påtale, men ikke lenger enn foreldelsesfristen for adgangen til å reise straffesak for handlingen.

Påtaleunnløstelse kan også gis på vilkår som nevnt i straffeloven §§ 35, 36 og 37 bokstavene a til i. Gir siktedes forhold grunn til det, kan påtalemyndigheten i prøvetiden oppheve eller endre fastsatte vilkår og sette nye vilkår. Den siktede skal så vidt mulig få uttale seg om vilkårene før de fastsettes.

§ 76 femte ledd skal lyde:

Ved rettsmøter i tingretten og lagmannsretten om fullbyrding av subsidiær fengselsstraff etter straffeloven § 52 første ledd bokstav a eller av reststraff etter prøveløsløstelse etter straffegjennomføringsloven § 44 annet ledd, kan tilsatte i kriminalomsorgen møte. Bestemmelser om påtalemyndighetens rettigheter og plikter gjelder tilsvarende.

§ 98 nytt fjerde ledd skal lyde:

Bestemmelsene om rett til forsvarer i paragrafen her gjelder tilsvarende i saker om pågrep eller varetektsfengsling etter § 173 a, jf. § 184 annet ledd.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

§ 100 b nytt annet ledd skal lyde:

Første ledd gjelder tilsvarende når en sak om kontaktforbud i eget hjem, jf. straffeloven § 57 tredje ledd, bringes inn for retten.

Ny § 100 c skal lyde:

Med mindre retten på grunnlag av sakens art og forholdene ellers finner det ubetenkelig at den domfelte er uten forsvarer, skal den oppnevne offentlig forsvarer når det er spørsmål om å fastsette eller fullbyrde ubetinget frihetsstraff i mer enn 6 måneder etter brudd på vilkårene for

- a) straffutmålingsutsettelse, jf. straffeloven § 60 tredje ledd, jf. § 39 annet ledd,
- b) fullbyrdingsutsettelse, jf. straffeloven § 39 annet ledd,
- c) løslatelse på prøve fra fengselsstraff, jf. straffegjennomføringsloven § 44 annet ledd,
- d) løslatelse på prøve fra forvaring, jf. straffeloven § 46 første ledd, eller
- e) samfunnsstraff, jf. straffeloven § 52 første ledd bokstav a.

Er det aktuelt å fastsette eller fullbyrde en mildere straff, kan retten oppnevne offentlig forsvarer for den domfelte når særlige grunner taler for det.

Den domfelte skal ha offentlig forsvarer i saker om opphevelse eller endring av vilkår for prøveløslatelse fra forvaring etter straffeloven § 45 femte ledd. I andre saker om endring av vilkår eller forlengelse av prøvetid, jf. straffeloven §§ 39 første ledd, 45 fjerde ledd og 60 tredje ledd, kan retten oppnevne offentlig forsvarer for den domfelte når særlige grunner taler for det.

§ 107 a første og annet ledd skal lyde:

I saker om overtredelse av straffeloven §§ 192–197, 199, 200 tredje ledd, § 342 første ledd bokstav b, jf. § 57 og § 342 første ledd bokstav c, jf. straffeprosessloven § 222 a, har fornærmede rett til hjelp fra advokat dersom fornærmede ønsker det. I andre saker kan retten på begjæring oppnevne advokat for fornærmede hvis det er grunn til å tro at fornærmede som følge av handlingen får betydelig skade på legeme eller helbred og det anses å være behov for advokat.

Når en sak om besøksforbud i eget hjem, jf. § 222 a annet ledd annet punktum, eller kontaktforbud i eget hjem, jf. straffeloven § 57 tredje ledd, bringes inn for retten, har den som forbudet skal beskytte, rett til advokat. Reglene i kapitlet her gjelder tilsvarende så langt de passer.

§ 173 a skal lyde:

Den som med skjellig grunn mistenkes for vilkårsbrudd som nevnt i straffeloven §§ 39 annet ledd, 46

første ledd eller 52 første ledd bokstav a, jf. straffegjennomføringsloven § 44 annet ledd annet punktum, kan pågripes når:

- a) det er grunn til å frykte for at han vil unndra seg fullbyrdingen av straff eller andre forholdsregler,
- b) det antas påkrevd for å hindre nye vilkårsbrudd, eller
- c) han selv begjærer det av grunner som finnes fyllestgjørende.

§ 184 annet ledd skal lyde:

Fengsling kan besluttes dersom vilkårene etter §§ 171, 172, 173 annet ledd eller 173 a er oppfylt og formålet ikke kan oppnås ved tiltak etter § 188. Reglene i § 174 gjelder tilsvarende. Kjennelsen skal angi lovhjemmelen, kortfattet nevne hvorfor det antas å foreligge skjellig grunn til mistanke, og for øvrig gjøre rede for grunnen til fengslingen. Det skal også gå frem av kjennelsen at fengslingen ikke er et uforholdsmessig inngrep.

Ny § 214 a skal lyde:

Påtalemyndigheten kan beslutte inndratt beslaglagte gjenstander som er egnet til bruk ved legemskrenkelse, og beslaglagte etterlikninger av våpen dersom gjenstandene kan inndras etter straffeloven §§ 69 første ledd bokstav c eller 70 første ledd annet punktum. Beslutningen skal være skriftlig og begrunnet. Når påtalemyndigheten utferdiger forelegg, begjærer saken pådømt ved tilståelsesdom eller reiser tiltale med påstand om straff, skal inndragningskravet likevel tas med i saken.

Eieren eller besitteren av en beslaglagt ting skal så vidt mulig gis skriftlig underretning om påtalemyndighetens beslutning om inndragning ved kopi av beslutningen, med mindre tingen er av ubetydelig verdi. Saken kan kreves forelagt for retten innen 1 måned etter at underretningen er kommet frem. Har underretning ikke vært gitt, er fristen for å kreve saken inn for retten 6 måneder fra beslaget ble foretatt. Et krav som er fremsatt etter at fristen er utløpt, kan likevel tas til følge når oversittelsen ikke bør legges den til last som har fremsatt kravet, eller når særlige omstendigheter ellers tilsier det.

Ny § 214 b skal lyde:

Påtalemyndigheten kan beslutte inndragning av en beslaglagt ting dersom inndragning kan skje etter straffeloven § 74 og verken eieren, lovbrøyteren eller besitteren er kjent. Beslutningen skal være skriftlig og begrunnet. Eieren eller besitteren kan kreve saken forelagt for retten innen 6 måneder etter at vedtak om inndragning er fattet.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

§ 255 skal lyde:

Finner påtalemyndigheten at en sak bør avgjøres med bot, inndragning eller rettighetstap, kan den utferdige forelegg i stedet for å reise tiltale. Reaksjoner som nevnt i § 2 nr. 4 kan også avgjøres ved forelegg og kan også ilegges sammen med reaksjoner som nevnt i første punktum.

Rettighetstap som avgjøres ved forelegg, kan bare gjelde for inntil 3 år og kan ikke gjelde tap av stilling, retten til å inneha stilling eller tap av retten til å utøve næringsvirksomhet, med unntak for binæring.

§ 256 første ledd nr. 4 og nytt annet ledd skal lyde:  
4) fastsetting av den bot og i tilfelle den inndragning og det rettighetstap som kreves,

Dersom den siktede har vært berøvet friheten i anledning av saken, og det ved fastsettingen av boten ikke er gitt fullt fradrag for frihetsberøvelsen, jf. straffeloven § 83 annet ledd, skal det anmerkes i forelegget hvor mange dager som har kommet til fradrag.

Nåværende annet ledd i § 256 blir nytt tredje ledd.

§ 332 tredje ledd skal lyde:

Paragrafen her gjelder ikke for saker som etter kapittel 24 skal behandles med lagrette, og heller ikke for anke over saker som nevnt i straffeloven § 52 første ledd bokstav a.

§ 333 sjette ledd skal lyde:

Paragrafen her gjelder ikke for anke over saker som nevnt i straffeloven § 52 første ledd bokstav a.

§ 455 første ledd fjerde punktum skal lyde:

For dom som beslutter å fullbyrde subsidiær fengselsstraff etter straffeloven § 52 første ledd bokstav a, treffes vedtak om fullbyrding av myndighet som nevnt i lov om straffegjennomføring § 58 annet ledd.

§ 456 fjerde ledd annet punktum skal lyde:

Bot som ikke betales eller lar seg inndrive ved lønnstrekk eller annen tvangfullbyrding, skal fullbyrdes ved soning av den subsidiære fengselsstraffen når den botlagte har evne til å betale boten eller allmenne hensyn tilsier det.

6. I lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. skal § 10–3 lyde:

Dersom vilkårene for inndragning etter straffeloven er oppfylt, kan påtalemyndigheten beslutte at brennevin og gjærende eller gjæret udestillert væske tilintetgjøres. Det samme

gjelder annen alkoholholdig drikk når den er skjenket i glass eller finnes i opptrukket flaske. Beslutning om inndragning av lovlig tilvirket brennevin skal være skriftlig og begrunnet. Eieren eller besitteren skal så vidt mulig underrettes om påtalemyndighetens beslutning ved kopi av beslutningen og kan kreve saken forelagt for retten innen 1 måned etter at beslaget ble foretatt.

7. I lov 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler gjøres følgende endringer:

§ 32 nytt første ledd skal lyde:

Dersom vilkårene for inndragning etter straffeloven er oppfylt, kan påtalemyndigheten beslutte at beslaglagte stoffer som er oppført på narkotikalistens inndras. Beslutningen skal være skriftlig og begrunnet. Eieren eller besitteren skal så vidt mulig underrettes om påtalemyndighetens beslutning og kan kreve saken forelagt for retten innen 1 måned etter at beslaget ble foretatt.

Nåværende første og annet ledd blir nye annet og tredje ledd.

8. I lov 6. mai 1994 nr. 10 om gjennomføring av Konvensjonen om forbod mot utvikling, produksjon, lagring og bruk av kjemiske våpen samt øydelegging av dei gjøres følgende endring:

§ 5 første punktum skal lyde:

Den som bryt denne lova eller føresegner som er gjevne med heimel i lova, vert straffa med bot eller fengsel i opptil fem år *dersom handlinga ikkje vert ramma av strengare strafføresegner som til dømes straffelova §§ 107 og 142.*

9. I lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) gjøres følgende endringer:

Overskriften til kapittel 5 skal lyde:

### **Kapittel 5. Objektsikkerhet mv.**

Ny § 18 a skal lyde:

Kongen kan av forsvarshensyn forby uvedkommende adgang til

- forsvarsbygg og -anlegg hvor gjenstander av interesse for rikets forsvar fremstilles, istandsettes eller oppbevares,
- bestemt angivne områder, og
- å overvære militære øvelser eller forsøk.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

§ 31 fjerde ledd skal lyde:

*Den som forsettlig overtrer forbud med hjemmel i § 18 a straffes med bot eller fengsel inntil 1 år, hvis ikke forholdet går inn under en strengere straffebehandling.*

10. I straffegjennomføringsloven 18. mai 2001 nr. 21 gjøres følgende endringer:

§ 40 sjuende ledd oppheves.

§ 44 annet ledd skal lyde:

Hvis den prøveløslatte etter at kriminalomsorgen har holdt innskjerpingssamtale eller fastsatt vilkår etter første ledd, på nytt bryter vilkår, kan regionalt nivå bringe saken inn for tingretten med begjæring om gjeninnsettelse i fengsel for hel eller delvis fullbyrding av reststraffen. Bestemmelsene om omgjøring av dom på samfunnsstraff etter straffeloven § 52 første ledd bokstav a gis tilsvarende anvendelse på saker om gjeninnsettelse for fullbyrdelse av reststraff etter prøveløslatelse.

§ 45 skal lyde:

Begår den prøveløslatte en ny straffbar handling i prøvetiden, gjelder bestemmelsene om omgjøring av dom på samfunnsstraff etter straffeloven § 52 første ledd bokstav b tilsvarende. Det er likevel tilstrekkelig om tiltale blir reist eller saken blir begjært på dømt innen 6 måneder etter at prøvetiden gikk ut.

Dersom den prøveløslatte er siktet for en straffbar handling som kan føre til gjeninnsettelse for fullbyrdelse av reststraffen etter straffeloven § 52 første ledd bokstav b, kan gjennomføringen av straffen avbrytes.

§ 53 første ledd skal lyde:

De idømte timene samfunnsstraff etter straffeloven § 49 første ledd bokstav a skal gå ut på

- a) samfunnsnyttig tjeneste,
- b) program, eller
- c) andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet.

§ 54 første ledd bokstav d skal lyde:

overholde vilkårene som domstolen har fastsatt etter straffeloven § 50, og

§ 54 tredje ledd skal lyde:

Den domfelte skal ikke begå en ny straffbar handling før utløpet av gjennomføringstiden.

§ 56 første ledd første punktum skal lyde:

Hvis retten har satt vilkår etter straffeloven § 50 eller kriminalomsorgen etter § 55 eller § 58 første ledd har forbudt den domfelte å bruke berusende eller bedøvende midler, skal kriminalomsorgen undersøke om vilkåret eller forbudet blir overholdt.

§ 58 annet ledd skal lyde:

Hvis den domfelte etter at kriminalomsorgen har holdt innskjerpingssamtale eller fastsatt vilkår etter første ledd, på nytt bryter kravene eller vilkår fastsatt etter første ledd bokstav a til d, bør regionalt nivå bringe saken inn for retten med begjæring om at den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes helt eller delvis i medhold av straffeloven § 52 første ledd bokstav a.

§ 59 skal lyde:

Begår den domfelte en ny straffbar handling før utløpet av gjennomføringstiden, kan påtalemyndigheten bringe saken inn for retten med begjæring om at den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes helt eller delvis i medhold av straffeloven § 52 første ledd bokstav b.

Dersom den domfelte er siktet for en straffbar handling som kan føre til fullbyrding av den subsidiære fengselsstraffen etter straffeloven § 52 første ledd bokstav b, kan gjennomføringen av straffen avbrytes. Når påtalemyndigheten beslutter å bringe saken inn for retten, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunkt begjæringen er oversendt retten.

11. I lov 15. juni 2001 nr. 65 om gjennomføring i norsk rett av Den internasjonale straffedomstols vedtekter 17. juli 1998 (Roma-vedtektene) oppheves § 12 annet ledd. Tredje ledd blir nytt annet ledd.

12. I lov 13. april 2007 nr. 14 oppheves del IV og V annet punktum.

## II

Loven trer i kraft straks.



**Vedlegg 1****Lovspeil**

Vedlagt er lovspeil til bestemmelsene i forslaget til kapittel 17, 19 og 20. De øvrige bestemmelsene i lovforslaget er helt eller delvis nye i forhold til

straffeloven 1902, slik at behovet for lovspeil ikke gjør seg gjeldende på samme måte.

<i>Straffeloven 2005</i>	<i>Straffeloven 1902</i>
§ 111	§§ 83, 84
§ 112	§§ 83, 84
§ 113	§ 98
§ 114	§ 98
§ 115	§ 99
§ 116	§ 99
§ 117	§ 99 a
§ 118	§ 99 a
§ 119	§§ 86-86b, § 87 første ledd nr. 1 og 3, tredje ledd og § 88
§ 120	§§ 86, 97
§ 121	§ 91
§ 122	§ 91
§ 123	§ 90 første ledd
§ 124	§ 90 første ledd
§ 125	§ 90 annet ledd
§ 126	§ 91 a
§ 127	§ 94 første ledd, § 104
§ 128	§ 104 a første ledd
§ 129	§ 104 a annet ledd
§ 151 første ledd bokstav a og b	§ 105 første punktum
§ 151 første ledd bokstav c	§ 107 annet ledd
§ 151 annet ledd	ny regulering
§ 152	§ 106
§ 153	§ 107 første ledd
§ 154	§ 108
§ 155 første ledd	§ 127 første ledd og § 128 første ledd
§ 155 annet ledd	§ 127 tredje ledd og § 128 annet ledd
§ 155 tredje ledd	Lov om gjennomføring av Roma-vedtektene § 12 annet ledd

<i>Straffeloven 2005</i>	<i>Straffeloven 1902</i>
§ 155 fjerde ledd	§ 127 fjerde ledd og § 128 annet ledd
§ 156 første punktum	§ 326 første ledd nr. 1
§ 156 annet punktum	§ 326 første ledd nr. 2
§ 157 første ledd	§ 132 a første ledd
§ 157 annet ledd bokstav a	§ 132 a annet ledd bokstav a
§ 157 annet ledd bokstav b	§ 132 a annet ledd bokstav b
§ 157 annet ledd bokstav c	§ 132 a annet ledd bokstav c
§ 157 annet ledd bokstav d	§ 132 a annet ledd bokstav d
§ 157 annet ledd bokstav e	§ 132 a annet ledd bokstav e
§ 157 tredje ledd	Lov om gjennomføring av Roma-vedtektene § 12 annet ledd
§ 158 første ledd	§ 132 a fjerde ledd
§ 158 annet ledd	§ 132 a fjerde ledd siste punktum
§ 159	§ 132 a femte ledd
§ 160 første ledd	§ 132 første ledd
§ 160 annet ledd	§ 132 annet ledd og § 131
§ 160 tredje ledd	§ 132 tredje ledd
§ 160 fjerde ledd	§ 346 første ledd
§ 160 femte ledd	Lov om gjennomføring av Roma-vedtektene § 12 annet ledd
§ 161 første ledd	§ 131 første ledd første alternativ og § 132 annet ledd
§ 161 annet ledd første punktum	Straffegjennomføringsloven § 40 sjuende ledd
§ 161 annet ledd annet punktum	§ 346 første ledd
§ 162	§ 333
§ 163 første ledd	§ 341 annet ledd
§ 163 annet ledd	Straffeprosessloven § 227
§ 164 første alternativ	§ 129
§ 164 annet alternativ	§ 328 første ledd nr. 3
§ 165 bokstav a	§ 328 første ledd nr. 1 og 2
§ 165 bokstav b	§ 328 første ledd nr. 4
§ 165 bokstav c	§ 328 tredje ledd siste punktum
§ 166 bokstav a	§ 328 annet ledd bokstav a
§ 166 bokstav b	§ 328 annet ledd bokstav b
§ 166 bokstav c	§ 328 annet ledd bokstav c
§ 167 første alternativ	§ 332 første ledd første alternativ § 332 annet ledd
§ 167 annet alternativ	§ 342 første ledd bokstav b
§ 168 bokstav a	§ 342 første ledd bokstav c
§ 168 bokstav b	§ 343 første ledd første alternativ
§ 169 første ledd bokstav a	§ 343 første ledd tredje alternativ
§ 169 første ledd bokstav b	§ 344 første ledd første alternativ
§ 169 første ledd bokstav c	§ 343 annet ledd
§ 169 annet ledd bokstav a og b	§ 343 første ledd annet alternativ
§ 170 bokstav a	§ 332 første ledd tredje alternativ og § 344 første ledd annet alternativ
§ 170 bokstav b	§ 433 første ledd
§ 170 bokstav c	Kapittel 11 og 33

<i>Straffeloven 2005</i>	<i>Straffeloven 1902</i>
§ 171	§ 325 første ledd nr. 1
§ 172	§ 110
§ 173 bokstav a	Kapittel 11
§ 173 bokstav b-d	§ 117 a annet ledd bokstav a
§ 174 første ledd bokstav a	§ 117 a annet ledd bokstav b
§ 174 første ledd bokstav b	§ 117 a annet ledd bokstav c
§ 174 første ledd bokstav c	§ 117 a tredje ledd bokstav a
§ 174 annet ledd bokstav a	§ 117 a tredje ledd bokstav b
§ 174 annet ledd bokstav b	§ 117 a fjerde ledd
§ 174 annet ledd bokstav c	§ 117 a første ledd annet punktum
§ 175	–
§ 181	§ 350
§ 182	§§ 136 og 137
§ 183	§ 140 første ledd
§ 184	§ 95 annet ledd
§ 185	§ 135 a
§ 186	§ 349 a
§ 187	§ 349 første og annet ledd første handlingsalternativ
§ 188	§ 352 første ledd første punktum
§ 189	§ 352 a, våpenloven § 27 b annet og tredje ledd jf. § 33
§ 190	Våpenloven § 33 første ledd, brann- og eksplosjonsvernloven § 42
§ 191	Se våpenloven § 33 annet ledd
§ 192	§ 151 b første ledd
§ 193	§ 159 jf. § 151 b
§ 194	§ 150 første ledd bokstav e
§ 195	§ 143
§ 196	§ 139 første og annet ledd
§ 197	§ 340
§ 198	§ 162 c

**Vedlegg 2****Utdrag fra folkerettslige instrumenter som omtales i kapittel 8 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger****EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme**

EUs rammebeslutning inneholder følgende kriminaliseringsforpliktelser, jf. artikkel 1–4:

*Artikkel 1*

Terrorhandlinger og grundlæggende rettigheter og retsprinsipper

1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i litra a) til i) nævnte forsætlige handlinger, således som de er definert som lovovertrædelser i national lovgivning, der i kraft af deres karakter eller den sammenheng, hvori de begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade, betragtes som terrorhandlinger, når de begås med det formål:

alvorligt at intimidere en befolkning, eller uretmæssigt at tvinge offentlige myndigheter eller en international organisation til at foretage eller til at unnlade at foretage en handling, eller alvorligt at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer:

- a) legemsangreb, der kan have døden til følge
- b) alvorlige overgrep mod en persons fysiske integritet
- c) bortførelse eller gidseltagning
- d) massive ødelæggelser af et regeringsanlæg eller et offentligt anlæg, et transportsystem, en infrastruktur, herunder et edb-system, en fast platform på kontinentsoklen, et offentligt sted eller en privat ejendom, der kan bringe menneskeliv i fare eller forårsage betydelige økonomiske tab
- e) kaping af luftfartøjer, skibe eller andre kollektive transportmidler eller godstransportmidler

- f) fremstilling, besiddelse, erhvervelse, transport eller levering eller brug af skydevåben, sprængstoffer, kernevåben, biologiske og kemiske våben samt, for så vidt angår biologiske og kemiske våben, forskning og udvikling
  - g) spredning af farlige stoffer, brandstiftelse, fremkaldelse af oversvømmelser eller eksplosioner med den følgerkning, at menneskeliv bringes i fare
  - h) forstyrrelse eller afbrydelse af vand- eller elforsyningen eller forsyningen med andre grundlæggende naturressourcer med den følgerkning, at menneskeliv bringes i fare
  - i) fremsættelse af trusler om at ville begå en af de i litra a) til h) nævnte handlinger.
2. Denne rammeafgørelse indebærer ikke nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og de grundlæggende retsprinsipper, således som de er knæsat ved artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union.

*Artikel 2*

Strafbare handlinger med forbindelse til en terroristgruppe

1. I denne rammeafgørelse forstås ved «terroristgruppe» en struktureret sammenslutning af en vis varighed bestående af mere end to personer, som handler i forening med henblik på at begå terrorhandlinger. Udtrykket «strukturet sammenslutning» betegner en sammenslutning, der ikke er vilkårligt dannet med henblik på umiddelbart at begå en strafbar handling, og hvis medlemmers roller ikke nødvendigvis er formelt definert, hvis sammensætning ikke nødvendigvis er fast, og hvis struktur ikke nødvendigvis er nærmere fastlagt.
2. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende forsætlige handlinger er strafbare:

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

- a) ledelse af en terroristgruppe
- b) deltagelse i en terroristgruppes aktiviteter, herunder ved tilvebringelse af informasjon eller materielle midler eller gjennom enhver form for finansiering af dens aktiviteter, vel vidende, at denne deltagelse bidrager til terroristgruppens kriminelle aktiviteter.

### Artikel 3

Strafbare handlinger med forbindelse til terroraktivitet

Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende handlinger betraktes som lovovertrædelser med forbindelse til terroraktivitet:

- a) tyveri af særlig grov beskaffenhet begået med det formål at begå en af de i artikel 1, stk. 1, omhandlede handlinger
- b) afpresning med henblik på at begå en af de i artikel 1, stk. 1, omhandlede handlinger
- c) fremstilling af falske administrative dokumenter med det formål at begå en af de handlinger, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra a) til h), samt i artikel 2, stk. 2, litra b).

### Artikel 4

Anstiftelse, medvirken og forsøg

1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at det er strafbart at anstifte eller medvirke til at begå en strafbar handling som omhandlet i artikel 1, stk. 1, og i artikel 2 og 3.
2. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at det er strafbart at forsøge at begå en strafbar handling som omhandlet i artikel 1, stk. 1, og artikel 3, bortsett fra den i artikel 1, stk. 1, litra f), nævnte besiddelse og den i artikel 1, stk. 1, litra i), nævnte strafbare handling.

Videre inneholder rammebeslutningen særlige regler om sanksjoner:

### Artikel 5

#### Sanktioner

1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i artikel 1 til 4 nævnte strafbare handlinger kan straffes med strafferetlige sanksjoner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling,

- har afskrækkende virkning og kan medføre udlevering.
2. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i artikel 1, stk. 1, nævnte terrorhandlinger og de i artikel 4 nævnte strafbare handlinger, for så vidt de har forbindelse til terrorhandlinger, kan straffes med strengere frihedsstraffe end dem, der i national ret er fastsat for sådanne lovovertrædelser i tilfælde, hvor der ikke er tale om det særlige forsæt, der kræves i artikel 1, stk. 1, medmindre handlingerne allerede straffes med den maksimumsstraf, der kan idømmes i medfør af national ret.
  3. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i artikel 2 nævnte strafbare handlinger kan straffes med frihedsstraffe med en maksimumsstraf på minst 15 år for de strafbare handlinger, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, litra a), og på minst otte år for de strafbare handlinger, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, litra b). I det omfang den strafbare handling, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, litra a), kun vedrører handlingen i artikel 1, stk. 1, litra i), skal maksimumsstraffen være minst otte år.

### SUA-konvensjonen

Følgende handlinger vil Norge etter SUA-konvensjonen være forpliktet til å kriminalisere, jf. artikkel 3, 3bis, 3ter og 3quater (konsolidert tekst):

### Artikkel 3

1. En person utfører en straffbar handling i Konvensjonens forstand når vedkommende ulovlig og forsettelig:
  - a) tiltvinger seg eller utøver kontroll over et skip ved bruk av vold eller trussel om bruk av vold, eller enhver annen form for truende adferd; eller
  - b) utfører en voldshandling mot noen om bord i et skip, dersom denne handling må antas å bringe skipets sikre seilas i fare; eller
  - c) ødelegger et skip eller forårsaker skade på skipet eller skipets last som må antas å bringe skipets sikre seilas i fare; eller
  - d) anbringer eller lar anbringe på et skip, uansett på hvilke måte, en gjenstand eller et stoff som må antas å ødelegge skipet, eller forårsake skade på skipets eller skipets last som bringer eller må antas å bringe skipets sikre seilas i fare; eller

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

- e) ødelegger eller alvorlig skader maritime navigasjonshjelpemidler eller på alvorlig måte forstyrrer deres drift, dersom en slik handling må antas å bringe et skips sikre seilas i fare; eller
  - f) formidler opplysninger som vedkommende vet er uriktige, og derved bringer et skips sikre seilas i fare; eller
2. En person foretar likeledes en straffbar handling når vedkommende, med det formål å tvinge en fysisk eller juridisk person til å foreta eller unnlate å foreta en handling, fremsetter trusler, med eller uten betingelser som fastsatt i nasjonal lov, om å begå noen av de straffbare handlinger som er nevnt i nr. 1 bokstav b), c) og e), dersom denne trussel må antas å bringe vedkommende skips sikre seilas i fare.

#### Artikkel 3bis

1. En person foretar en straffbar handling i denne konvensjons forstand dersom vedkommende ulovlig og forsettelig:
- a) når handlingen ut fra sin karakter eller sammenheng har til formål å skape frykt i en befolkning eller å tvinge en regjering eller en internasjonal organisasjon til å foreta eller unnlate å foreta en handling:
    - i. bruker eksplosiver, radioaktivt materiale eller ABC-våpen mot eller ombord på et skip på en måte som forårsaker eller må antas å forårsake død eller alvorlig personskade eller materiell skade, eller
    - ii. slipper ut fra et skip olje, kondensert naturgass eller annet farlig eller giftig stoff som ikke faller inn under i) i en mengde eller en konsentrasjon som forårsaker eller må antas å forårsake død eller alvorlig personskade eller materiell skade, eller
    - iii. bruker et skip på en måte som forårsaker død eller alvorlig personskade eller materiell skade, eller
    - iv. fremsetter trusler, med eller uten betingelser som fastsatt i nasjonal lov, om å begå en straffbar handling nevnt under i), ii) eller iii), eller
  - b) frakter ombord på et skip:
    - i. eksplosiver eller radioaktivt materiale vel vitende om at det er tenkt brukt til å forårsake, eller i en trussel med eller uten betingelser som fastsatt i nasjonal lov, om å forårsake død eller alvorlig personskade eller materiell skade i den hensikt å skape frykt i en befolkning eller å tvinge en regjering eller en internasjonal organisasjon til å foreta eller unnlate å foreta en handling, eller
    - ii. ABC-våpen, vel vitende om at det er et ABC-våpen som definert i artikkel 1, eller
    - iii. utgangsmateriale, spesielt spaltbart materiale eller utstyr eller materiale spesielt beregnet på eller klargjort for behandling, bruk eller produksjon av spesielt spaltbart materiale, vel vitende om at det er tenkt brukt i en kjernefysisk sprengningsaktivitet eller annen kjernefysisk aktivitet som ikke er underlagt kontrollmekanismer i henhold til avtale med IAEA om fullstendige kontrollmekanismer, eller
    - iv. utstyr, materialer eller programvare eller tilknyttet teknologi som bidrar vesentlig til konstruksjon, produksjon eller levering av et ABC-våpen med den hensikt at det skal brukes til slikt formål.
2. Det er ikke straffbart i henhold til denne konvensjon å frakte en gjenstand eller et materiale som faller inn under nr. 1 b) iii), eller nr. 1 b) iv) i den utstrekning gjenstanden eller materialet knytter seg til et kjernefysisk våpen eller annet kjernefysisk sprenglegeme, dersom gjenstanden eller materialet fraktes til eller fra territoriet til, eller på annet vis under oppsyn av, en stat som er part i Traktat om ikke-spredning av kjernefysiske våpen, forutsatt at:
- a) påfølgende overføring eller mottak av gjenstanden eller materialet, også innenfor en stat, ikke er i strid med slik statsparts forpliktelser etter Traktat om ikke-spredning av kjernefysiske våpen, og,
  - b) dersom gjenstanden eller materialet er beregnet på leveringssystemet for et kjernefysisk våpen eller annet sprenglegeme tilhørende en stat som er part i Traktat om ikke-spredning av kjernefysiske våpen, at besittelsen av våpenet eller sprenglegemet ikke er i strid med vedkommende statsparts forpliktelser etter nevnte traktat.

#### Artikkel 3ter

En person begår en straffbar handling i denne konvensjons forstand når vedkommende ulovlig og forsettelig frakter en annen person ombord på et skip vel vitende om at sistnevnte har begått en straffbar handling som nevnt i artikkel 3, 3bis eller 3quater, eller en straffbar handling som nevnt i en

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

avtale oppført i vedlegget, i den hensikt å hjelpe vedkommende til å unngå straffeforfølgning.

### Artikkel 3<sup>quater</sup>

En person begår likeledes en straffbar handling i denne konvensjons forstand når vedkommende:

- a) ulovlig og forsettelig skader eller dreper en person i forbindelse med utførelsen av en av de straffbare handlinger som er nevnt i artikkel 3 nr. 1, artikkel 3*bis* eller artikkel 3*ter*, eller
- b) forsøker å utføre en straffbar handling som nevnt i artikkel 3 nr. 1, artikkel 3*bis* nr. 1a) i), ii) eller iii), eller bokstav a) i denne artikkel, eller
- c) medvirker i en straffbar handling nevnt i artikkel 3, artikkel 3*bis*, artikkel 3*ter* eller bokstav a) eller b) i denne artikkel, eller
- d) organiserer eller beordrer andre til å utføre en straffbar handling som nevnt i artikkel 3, artikkel 3*bis*, artikkel 3*ter* eller bokstav a) eller b) i denne artikkel, eller
- e) medvirker til at en eller flere straffbare handlinger som nevnt i artikkel 3, artikkel 3*bis*, artikkel 3*ter* eller bokstav a) eller b) i denne artikkel blir utført av en gruppe personer med et felles formål, forsettelig og enten:
  - i. med sikte på å fremme gruppens kriminelle virksomhet eller kriminelle formål når virksomheten eller formålet innebærer at det begås en straffbar handling som nevnt i artikkel 3, artikkel 3*bis* eller artikkel 3*ter*, eller
  - ii. vel vitende om gruppens planer om å begå en straffbar handling som nevnt i artikkel 3, artikkel 3*bis* eller artikkel 3*ter*.

Enkelte definisjoner, som har betydning for de ovenfor nevnte kriminaliseringsforpliktelsene, er tatt inn i konvensjonen artikkel 1:

### Artikkel 1

1. I forbindelse med denne konvensjon gjelder at
  - a) «skip» betyr fartøy av enhver art som ikke er permanent knyttet til havbunnen, herunder dynamisk posisjonerte fartøyer, nedsenkbare fartøyer og ethvert annet flytende fartøy,
  - b) «frakte» betyr å innlede, avtale eller utøve reell kontroll, herunder beslutningsmyndighet, over befordringen av en person eller en gjenstand,
  - c) «alvorlig personskade eller materiell skade» betyr
    - i. alvorlig legemsskade, eller

- ii. omfattende ødeleggelse av offentlig sted, statlig eller offentlig anlegg, infrastruktur anlegg eller offentlig befordringssystem som medfører vesentlig økonomisk tap, eller
  - iii. betydelig skade på miljøet, herunder luft, grunn, vann, dyreliv eller planteliv.
- d) «ABC-våpen» betyr
    - i. «biologiske våpen», som er:
      1. mikrobielle eller andre biologiske stoffer, eller toksiner uansett opphav eller produksjonsmåte, av typer og i mengder som ikke er forenlige med forebygging, vern eller andre fredelige formål, eller
      2. våpen, utstyr eller leveringsmidler konstruert for bruk av slike stoffer eller toksiner til fiendtlige formål eller i væpnet konflikt.
    - ii) «kjemiske våpen», som er, samlet eller hver for seg:
      1. giftige kjemikalier og deres forløpere, unntatt når de er tenkt brukt til:
        - a) industri-, jordbruks-, forsknings-, medisinske, farmasøytiske eller andre fredelige formål, eller
        - b) verneformål, det vil si formål direkte knyttet til vern mot giftige kjemikalier og til vern mot kjemiske våpen, eller
        - c) militære formål som ikke er knyttet til bruk av kjemiske våpen og som ikke er avhengige av giftige kjemikalier og deres egenskaper som metode til krigføring, eller
        - d) opprettholdelse av lov og orden, herunder innenlandsk opprørskontroll, forutsatt at typer og mengder er forenlige med slike formål,
      2. krigsmateriell og innretninger beregnet på å forårsake død eller annen skade gjennom de giftige egenskapene ved de giftige kjemikalier som er angitt under ii) 1) og som ville bli frigjort som følge av at krigsmateriell eller innretninger som nevnt ble brukt,
      3. alt utstyr beregnet spesielt på bruk i direkte tilknytning til anvendelsen av krigsmateriell og innretninger som nevnt i ii) 2),
    - iii) kjernefysiske våpen og andre kjernefysiske sprenglegemer.
  - e) «giftig kjemikalie» betyr enhver kjemikalie som ved sin kjemiske virkning på livsprosesser kan forårsake død, midlertidig uføret eller varig skade på mennesker eller dyr. Dette omfatter alle slike kjemikalier, uansett opphav eller produksjonsmetode og uansett om de produseres i anlegg, i krigsmateriell eller annetsteds.

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

- f) «forløper» betyr enhver kjemisk reaktant som inngår på et stadium i produksjonen av en giftig kjemikalie, uansett produksjonsmetode. Dette omfatter enhver nøkkelkomponent i et kjemisk system med to eller flere komponenter.

...

2. I forbindelse med denne konvensjon gjelder at
- uttrykkene «offentlig sted», «statlig eller offentlig anlegg», «infrastrukturanlegg», og «offentlig befordringssystem» har samme betydning som i Internasjonal konvensjon om bekjempelse av terroristbombing, utferdiget i New York 15. desember 1997, og
  - uttrykkene «utgangsmateriale» og «spesielt spaltbart materiale» har samme betydning som de er gitt i vedtektene for Det internasjonale atomenergibyrå (IAEA), utferdiget i New York 26. oktober 1956.

#### Vedlegg

- Konvensjon om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer, utferdiget i Haag 16. desember 1970.
- Konvensjon om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart, utferdiget i Montreal 23. september 1971.
- Konvensjon om forebygging av og straff for forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer, herunder diplomatiske representanter, vedtatt av De forente nasjoners generalforsamling 14. desember 1973.
- Internasjonal konvensjon mot gisseltaking, vedtatt av De forente nasjoners generalforsamling 17. desember 1979.
- Konvensjon om fysisk beskyttelse av nukleært materiale, vedtatt i Wien 3. mars 1980.
- Protokoll til bekjempelse av ulovlige voldelige handlinger ved lufthavner som betjener internasjonal sivil luftfart, supplerende til Konvensjon om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart, utferdiget i Montreal 24. februar 1988.
- Protokoll til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved faste plattformer plassert på kontinentalsokkelen, utferdiget i Roma 10. mars 1988.
- Internasjonal konvensjon om bekjempelse av terroristbombing, vedtatt av De forente nasjoners generalforsamling 15. desember 1997.
- Internasjonal konvensjon om bekjempelse av finansiering av terrorisme, vedtatt av De forente

nasjoners generalforsamling 9. desember 1999.

Vedlegget vil formentlig etter noen tid bli oppdatert slik at det også lister opp plattformprotokollen 2005, Wienkonvensjonen etter endringene av 2005 og konvensjonen om kjernefysisk terrorisme. Lovutkastet tar opp i seg en slik ventet oppdatering av vedlegget.

#### Plattformprotokollen

Protokollen, som inneholder forpliktelser til å kriminalisere enkelte av handlingene som rammes av SUA-konvensjonen – men der en fast plattform er involvert i stedet for et skip – definerer en fast plattform («fixed platform») på følgende måte, jf. artikkel 1(3):

«I denne protokoll skal «fast plattform» bety en kunstig øy, installasjon eller struktur som er permanent knyttet til havbunnen for det formål å foreta utforskning eller utnyttelse av ressurser eller for andre økonomiske formål»

For øvrig gjelder definisjonene i konvensjonen artikkel 1 (jf. ovenfor) tilsvarende så langt de aktuelle begrepene er brukt i protokollen. Kriminaliseringsforpliktelsene følger så av protokollen artikkel 2, *2bis* og *2ter*.

#### Artikkel 2

- En person foretar en straffbar handling når vedkommende ulovlig og forsettlig
  - tiltvinger seg eller utøver kontroll over en fast plattform ved bruk av vold eller trussel om bruk av vold, eller enhver annen form for truende adferd; eller
  - utfører en voldshandling mot noen apå en fast plattform dersom denne handling må antas å bringe plattformens sikkerhet i fare;
  - ødelegger en fast plattform eller forårsaker skade på den som må antas å bringe dens sikkerhet i fare; eller
  - anbringer eller lar anbringe på en fast plattform, uansett på hvilken måte, en innretning eller et stoff som må antas å ødelegge den faste plattformen eller å sette dens trygghet i fare.
- En person foretar likeledes en straffbar handling når vedkommende, med det formål å tvinge en fysisk eller juridisk person til å foreta eller unnlate å foreta en handling, fremsetter trusler, med eller uten betingelser som fastsatt i nasjonal lov, om å begå noen av de straffbare handlinger som er nevnt i nr. 1 b) og c) dersom



Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

denne trussel må antas å bringe den faste plattformens sikkerhet i fare.

- ii. vel vitende om gruppens planer om å begå en straffbar handling som nevnt i artikkel 2 eller 2bis.

#### Artikkel 2bis

En person begår en straffbar handling i denne protokolls forstand dersom vedkommende ulovlig og forsettelig, når handlingen ut fra sin karakter eller sammenheng har til formål å skape frykt i en befolkning eller å tvinge en regjering eller en internasjonal organisasjon til å foreta eller unnlate å foreta en handling:

- a) bruker mot eller på en fast plattform eller slipper ut fra en fast plattform eksplosiver, radioaktivt materiale eller ABC-våpen på en måte som forårsaker eller må antas å forårsake død eller alvorlig personskade eller materiell skade, eller
- b) slipper ut fra en fast plattform olje, kondensert naturgass eller annet farlig eller giftig stoff som ikke faller inn under bokstav a), i en mengde eller en konsentrasjon som forårsaker eller må antas å forårsake død eller alvorlig personskade eller materiell skade, eller
- c) fremsetter trusler, med eller uten betingelser som fastsatt i nasjonal lov, om å begå en straffbar handling som nevnt i bokstav a) eller b).

#### Artikkel 2ter

En person begår likeledes en straffbar handling i denne protokolls forstand dersom vedkommende:

- a) ulovlig og forsettelig skader eller dreper en person i forbindelse med utførelsen av en av de straffbare handlinger som er nevnt i artikkel 2 nr. 1 eller artikkel 2bis, eller
- b) forsøker å begå en straffbar handling som nevnt i artikkel 2 nr. 1, artikkel 2bis, nr. 1) eller 2) eller bokstav a) i denne artikkel, eller
- c) medvirker i en straffbar handling som nevnt i artikkel 2, artikkel 2bis eller bokstav a) eller b) i denne artikkel, eller
- d) organiserer eller beordrer andre til å begå en straffbar handling som nevnt i artikkel 2, artikkel 2bis eller bokstav a) eller b) i denne artikkel, eller
- e) bidrar til at en eller flere straffbare handlinger som nevnt i artikkel 2, artikkel 2bis eller bokstav a) eller b) i denne artikkel blir begått av en gruppe personer som handler med et felles formål, forsettelig og enten:
  - i. med det mål å fremme gruppens kriminelle virksomhet eller kriminelle formål, når virksomheten eller formålet medfører at det blir begått en straffbar handling som nevnt i artikkel 2 eller 2bis, eller

#### Haagkonvensjonen om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer

Statspartene er etter konvensjonen artikkel 2 forpliktet til å kriminalisere flykapring, jf. artikkel 1:

«Enhver person som om bord i et luftfartøy i flukt

- a) ulovlig, ved vold, eller trusel derom eller ved enhver annen form for truende adferd, tiltvinger seg eller utøver kontroll over luftfartøyet eller som forsøker å utføre en slik handling eller som
- b) medvirker til en slik handling eller forsøk dertil

begår en straffbar handling»

#### Montrealkonvensjonen til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart og Montrealprotokollen til bekjempelse av ulovlige voldshandlinger ved flyplasser som betjener internasjonal sivil luftfart

Statspartene er etter artikkel 3 forpliktet til å kriminalisere visse anslag, slik disse er definert i artikkel 1:

«En person begår en straffbar handling når han ulovlig og forsettlig

- a) utfører en voldshandling mot noen om bord i et luftfartøy under flyvning, dersom denne handling må antas å bringe luftfartøyet sikkerhet i fare; eller
  - b) ødelegger et luftfartøy i drift eller skader det slik at det ikke kan fly eller slik at dets sikkerhet under flyvning må antas å bli satt i fare; eller
  - c) anbringer eller lar anbringe – uansett på hvilken måte – i et luftfartøy i drift en gjenstand eller et stoff som må antas å ødelegge luftfartøyet eller skade det slik at det ikke kan fly eller slik at dets sikkerhet under flyvning må antas å bli satt i fare; eller
  - d) ødelegger eller skader luftfartshjelpemidler eller forstyrrer deres drift, dersom en slik handling må antas å sette et luftfartøys sikkerhet under flyvning i fare; eller
  - e) gir opplysninger som han vet er uriktige, og derved setter et luftfartøys sikkerhet under flyvning i fare.
1. 1bis. En person foretar en straffbar handling når han ulovlig og forsettlig, ved bruk av enhver innretning, stoff eller våpen:

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

- a) utfører en voldshandling rettet mot en person ved en flyplass som betjener internasjonal sivil luftfart og som forårsaker eller må forventes å forårsake alvorlig skade eller død; eller
  - b) ødelegger eller alvorlig skader innretninger ved en flypass som betjener internasjonal sivil luftfart eller et luftfartøy som ikke er i drift som befinner seg der eller forstyrrer virksomheten ved flyplassen, dersom en slik handling truer eller må forventes å true sikkerheten ved flyplassen.
2. En person foretar likeledes en straffbar handling når han
- a) forsøker å foreta noen av de straffbare handlingene som er oppregnet i paragraf 1 eller paragraf 1 bis i denne artikkel; eller
  - b) medvirker til at en annen foretar eller forsøker å foreta en slik handling.

Visse definisjoner av betydning for konvensjonens virkeområde fremgår av artikkel 2:

#### Artikkel 2

I denne konvensjon

- a) anses et luftfartøy for å være under flyvning på ethvert tidspunkt fra det øyeblikk alle dets ytre dører er lukket etter ombordstigning, til det øyeblikk da en slik dør blir åpnet for avstigning. I tilfelle av tvungen landing anses flyvningen for å fortsette inntil de kompetente myndigheter overtar ansvaret for fartøyet og for personer og gods om bord;
- b) anses et luftfartøy for å være i drift fra det tidspunkt da bakkepersonalet eller besetningen begynner å forberede fartøyet til en bestemt flyvning, inntil 24 timer etter landing. Driftsperioden skal under alle omstendigheter omfatte hele det tidsrom hvor luftfartøyet er under flyvning slik dette er definert i bokstav (a) i denne artikkel.

#### Wienkonvensjonen om fysisk beskyttelse av nukleært materiale og nukleære anlegg

Norge og de andre statspartene vil etter Wienkonvensjonen artikkel 7(1) være forpliktet til å kriminalisere følgende handlinger (endringene som ikke er i kraft er tatt inn i kursiv):

«Den forsettlige utøvelsen av:

- a) en handling uten lovlig tillatelse som består i å motta, besitte, bruke, overføre, endre, kvitte seg med eller spre nukleært materiale, og som forårsaker eller trolig vil forårsake død eller al-

vorlig skade på en person eller vesentlig skade på eiendom eller *på miljøet*;

- b) et tyveri eller ran av nukleært materiale;
- c) et underslag eller en bedragerisk ervervelse av nukleært materiale;
- d) en handling som innebærer transport, sending eller forflytting av nukleært materiale inn i eller ut av en stat, uten lovlig tillatelse;
- e) *en handling rettet mot et nukleært anlegg eller en inngripen i driften av anlegget, der handlingen trolig vil volde død eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet gjennom utsettelse for stråling eller utslipp av radioaktivt stoff, med mindre handlingen er foretatt i overensstemmelse med nasjonal rett i den stat anlegget holder til.*
- f) en handling som innebærer et krav om nukleært materiale ved hjelp av trussel om bruk av vold eller ved hjelp av enhver annen form for truende atferd;
- g) en trussel:
  - i. om å bruke nukleært materiale til å forårsake død eller alvorlig skade på en person eller vesentlig skade på eiendom *eller på miljøet, eller å begå en handling som nevnt i underpunkt (e), eller*
  - ii. om å begå en lovovertrødelse som beskrevet i underpunkt (b) *og (e)* i den hensikt å tvinge en fysisk eller juridisk person, internasjonal organisasjon eller stat til å foreta eller avholde seg fra å foreta en handling;
- h) et forsøk på å begå en lovovertrødelse som beskrevet i underpunktene (a) *til (e)*; og
- i) en handling som består i å medvirke til en lovovertrødelse som beskrevet i underpunktene (a) *til (h)*;
- j) *en handling som består i å organisere eller beordre andre til å begå en handling som nevnt i underpunktene (a) til (h); og*
- k) *på annen måte medvirker til at en gruppe personer som handler ut fra et felles mål gjør en eller flere straffbare handlinger som nevnt i underpunktene (a) til (h); medvirkningen skal være med vilje og enten gjøres med sikte på å fremme gruppens kriminelle virksomhet eller gruppens formål, når virksomheten eller formålet består i å begå handlinger som nevnt i underpunktene (a) til (g), eller med kunnskap om at gruppen akter å begå handlinger som nevnt i underpunkt (a) til (g).»*

Begrepet «nukleært materiale» er definert i Wienkonvensjonen artikkel 1(a) lest i sammenheng med artikkel 1(b), og begrepet «nukleært anlegg» er definert i den nye artikkel 1(d):

«I denne konvensjon betyr:

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

- a) «nukleært materiale» plutonium med unntak av plutonium som inneholder mer enn 80 % av isotopen plutonium – 238; uran 233; uran anriket på isotopene 235 eller 233; uran som inneholder en blanding av isotoper som forekommer i naturlig tilstand utenom i form av malm eller malmresiduum; ethvert materiale som inneholder et eller flere av de foregående;
- b) «uran anriket på isotopen 235 eller 233» uran som inneholder isotopene 235 eller 233 eller begge i en slik mengde at størrelsesforholdet mellom summen av disse isotopene og isotopen 238 er større enn forholdet mellom isotopen 235 og isotopen 238 som forekommer i naturlig tilstand;
- ...
- (d) «nukleært anlegg» et anlegg (inkludert tilknyttede bygninger og utstyr) hvor nukleært materiale blir produsert, bearbeidet, benyttet, lagret, avsatt, hvis skade på eller forstyrrelse av et slikt anlegg kan føre til utslipp av betydelige mengder stråling eller radioaktivt materiale».

### Konvensjonen om kjernefysisk terrorisme

Etter konvensjonen artikkel 5 er Norge forpliktet til å kriminalisere handlingene som beskrives i artikkel 2:

#### Artikkel 2

1. Ein person gjer ei straffbar handling etter denne konvensjonen dersom vedkomande ulovleg og med vilje
  - a) rår over radioaktivt materiale eller lagar eller rår over ei innretning
    - i. med vilje til å valde død eller alvorleg lekamsskade, eller
    - ii. med vilje til å valde vesentleg skade på eigedom eller miljø,
  - b) på nokon måte brukar radioaktivt materiale eller ei innretning eller brukar eller skadar eit atomanlegg på ein måte som frigjer eller kan frigjere radioaktivt materiale
    - i. med vilje til å valde død eller alvorleg lekamsskade, eller
    - ii. med vilje til å valde vesentleg skade på eigedom eller miljø, eller
    - iii. med vilje til å tvinge ein fysisk eller juridisk person, ein internasjonal organisasjon eller ein stat til å gjere eller ikkje gjere ei handling.
2. Ein person gjer òg ei straffbar handling dersom vedkomande

- a) trugar, under omstende som viser truverdet av trugsmålet, med å gjere ei straffbar handling som er nemnd i nr. 1 bokstav b) i denne artikkelen, eller
  - b) ulovleg og med vilje krev radioaktivt materiale, ei innretning eller eit atomanlegg under trugsmål, under omstende som viser truverdet av trugsmålet, eller med bruk av makt.
3. Ein person gjer òg ei straffbar handling dersom vedkomande freistar å gjere ei straffbar handling som er nemnd i nr. 1 i denne artikkelen.
  4. Ein person gjer òg ei straffbar handling dersom vedkomande
    - a) deltek som medskuldig i ei straffbar handling som er nemnd i nr. 1, 2 eller 3 i denne artikkelen, eller
    - b) organiserer eller instruerer andre til å gjere ei straffbar handling som er nemnd i nr. 1, 2 eller 3 i denne artikkelen, eller
    - c) på annan måte medverkar til at ei gruppe personar som handlar ut frå eit felles mål, gjer ei eller fleire straffbare handlingar som er nemnde i nr. 1, 2 eller 3 i denne artikkelen; slik medverknad skal vere med vilje og anten gjerast med sikte på å fremje den allmenne kriminelle verksemda eller føremålet til gruppa eller gjerast med kjennskap til at gruppa aktar å gjere den aktuelle straffbare handlinga eller dei aktuelle straffbare handlingane.

Konvensjonen artikkel 1(1)-(5) definerer en del av begrepene som brukes i straffebestemmelsene i artikkel 2 og i jurisdiksjonsbestemmelsene:

#### Artikkel 1

I denne konvensjonen gjeld dette:

1. «Radioaktivt materiale»: kjernefysisk materiale og andre radioaktive stoff som inneheld nuklidar som gjennomgår spontan nedbryting (ein prosess som gjev frå seg ein eller fleire typar ioniserande stråling, til dømes alfa-, beta- og nøytronpartiklar og gammastrålar), og som på grunn av sine radiologiske eller spaltbare eigenskapar kan valde død, alvorleg lekamsskade eller vesentleg skade på eigedom eller miljø.
2. «Kjernefysisk materiale»: plutonium, med unntak av plutonium med isotopkonsentrasjon over 80 prosent i plutonium 238, uran 233, uran opprikt i isotopane 235 eller 233, uran som inneheld blandinga av isotopar som finst i naturen i andre former enn malm eller malmrestar, eller

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

materiale som inneheld eit eller fleire av dei stoffa som er nemnde ovanfor.

«Uran opprikt i isotopane 235 eller 233» tyder uran som inneheld isotopane 235 og/eller 233 i ei mengd som er slik at høvet mellom summen av desse isotopane i høve til isotop 238 er høgare enn det høvet mellom isotop 235 og isotop 238 som finst i naturen.

3. «Atomanlegg»:
  - a) kjernereaktor, medrekna reaktor installert på farty, køyrety, luftfarty eller romføremål til bruk som energikjelde til å drive fram slike farty, køyrety, luftfarty eller romføremål eller til andre føremål,
  - b) anlegg eller transportmiddel som vert nytta til produksjon, lagring, handsaming eller transport av radioaktivt materiale.
4. «Innretning»:
  - a) kjernefysisk sprengladning eller
  - b) innretning som spreier radioaktivt materiale eller gjev frå seg stråling, og som på grunn av sine radiologiske eigenskapar kan valde død, alvorleg lekamsskade eller vesentleg skade på eigedom eller miljø.
5. «Statleg eller offentlig anlegg» omfattar kvart fast eller mellombels anlegg eller transportmiddel som vert nytta eller rådd over av representantar for ein stat, medlemmer av ei regjering, ei lovgjevande forsamling eller domstolane, eller tenestemenn eller tilsette i stat eller anna offentlig styresmakt eller eining, eller tilsette eller tenestemenn i ein mellomstatleg organisasjon, i samband med dei offisielle oppgåvene deira.

### Terroristbombekonvensjonen

Norge og de andre statspartene er etter konvensjonen forpliktet til å kriminalisere de handlingene som defineres i artikkel 2:

#### Artikkel 2

1. En person begår en straffbar handling i henhold til denne konvensjon når han eller hun ulovlig og forsettlig leverer, plasserer, utløser eller detonerer et sprenglegeme eller annen dødbringende innretning på, i eller mot et offentlig sted, et statlig eller offentlig anlegg, et offentlig transportsystem eller et infrastruktur-anlegg:
  - a) i den hensikt å forårsake død eller alvorlig legemsskade; eller
  - b) i den hensikt å forårsake omfattende ødeleggelser på et slikt sted, anlegg eller sys-

tem, når slike ødeleggelser fører til eller kan føre til et større økonomisk tap.

2. En person begår også en straffbar handling dersom han eller hun forsøker å utføre en handling som nevnt i nr. 1.
3. En person begår også en straffbar handling dersom han eller hun:
  - a) medvirker til en straffbar handling som angitt i nr. 1 eller 2; eller
  - b) organiserer eller gir andre ordre om å begå en straffbar handling som angitt i nr. 1 eller 2; eller
  - c) på annen måte bidrar til at en gruppe personer som handler ut fra et felles mål, begår en eller flere straffbare handlinger som angitt i nr. 1 og 2; et slikt bidrag skal være forsettlig og enten gjøres med sikte på å fremme gruppens generelle kriminelle virksomhet eller formål, eller gjøres med viten om at gruppen har til hensikt å begå den eller de aktuelle straffbare.

En rekke begreper av betydning for konvensjonens virkeområde er definert i artikkel 1:

#### Artikkel 1

I denne Konvensjon gjelder følgende definisjoner:

1. «Statlig eller offentlig anlegg» omfatter ethvert fast eller midlertidig anlegg eller befordringsmiddel som benyttes eller besittes av representanter for en stat, medlemmer av en regjering, en lovgivende forsamling eller domstolene, eller tjenestemenn eller ansatte i stat eller annen offentlig myndighet eller enhet, eller ansatte eller tjenestemenn i en mellomstatlig organisasjon, i forbindelse med deres offisielle oppgaver.
2. Med «infrastruktur-anlegg» menes ethvert offentlig- eller privateid anlegg som yter eller formidler offentlige tjenester, slik som vann, kloakk, energi, brensel eller kommunikasjoner.
3. Med «sprenglegeme eller annen dødbringende innretning» menes:
  - a) et sprenglegeme eller brannvåpen eller -innretning som er utformet for, eller er i stand til, å forårsake død, alvorlig legemsskade eller vesentlig materiell skade, eller
  - b) et våpen eller en innretning som er utformet for, eller er i stand til, å forårsake død, alvorlig legemsskade eller vesentlig materiell skade ved utslipp, spredning eller påvirkning av giftige kjemiske stoffer, biologiske agenter eller toksiner eller liknende stoffer

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

eller av stråling eller av radioaktivt materiale.

...

5. Med «offentlig sted» menes de deler av en bygning, grunn, gate, vannvei eller annet sted som er tilgjengelige eller åpne for allmennheten, det være seg permanent, periodevis eller ved enkelte anledninger, og som omfatter ethvert kommersielt, kulturelt, historisk, offisielt eller religiøst sted, et forretnings-, utdannings-, underholdnings- eller fritidssted, eller et sted som på tilsvarende måte er tilgjengelig eller åpent for allmennheten.
6. Med «offentlig transportsystem» menes alle offentlig- eller privateide anlegg, befordringsmidler og hjelpemidler som brukes i eller til offentlig tilgjengelig person- eller godstransport

### **FN-konvensjonen om forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer**

Norge og de andre statspartene er etter konvensjonen artikkel 2(1) forpliktet til å kriminalisere visse former for angrep rettet mot internasjonalt beskyttede personer, deres offisielle tjenestested, (private) bolig eller transportmiddel – samt trusler om, forsøk på og medvirkning til et slikt angrep:

- «Hver kontraherende stat skal gjøre den forsettlig forvoldelse av følgende handlinger til forbrytelser i henhold til deres interne lovgivning:
- a) drap, bortførelse, eller annet angrep på person eller frihet til en internasjonalt beskyttet person;
  - b) et voldelig angrep på en internasjonalt beskyttet persons tjenestested, privatbolig eller transportmiddel som kan være egnet til å sette hans person eller frihet i fare;
  - c) en trussel om å utføre et slikt angrep;
  - d) et forsøk på å utføre et slikt angrep; og
  - e) enhver handling som utgjør medvirkning til et slikt angrep.»

Konvensjonen definerer begrepet internasjonalt beskyttet person i artikkel 1(1):

- a) «et statsoverhode, herunder ethvert medlem av et kollegialt organ som utfører oppgavene tillagt et statsoverhode i samsvar med vedkommende stats konstitusjon, en regjeringssjef eller en utenriksminister, når vedkommende befinner seg i et fremmed land, samt medlemmer av hans familie som ledsager ham;
- b) enhver representant for eller offentlig tjenestemann i et land, eller tjenestemann i eller andre som opptrer på vegne av en internasjonal orga-

nisasjon med mellomstatlig karakter som på den tid og på det sted en forbrytelse begås mot ham, hans tjenestested, hans privatbolig eller hans transportmiddel, i henhold til folkeretten har krav på særlig beskyttelse mot ethvert angrep på sin person, frihet eller verdighet, samt de familiemedlemmer som hører til hans husstand;

### **FN-konvensjonen om gisseltaking**

Norge og de andre statspartene er etter konvensjonen artikkel 2 forpliktet til å kriminalisere gisseltaking som skjer for å påvirke en tredje part, for eksempel en stat, til å gjøre eller unnlate å gjøre noe, og i tillegg forsøk og medvirkning, slik dette er definert i artikkel 1:

1. «Enhver person som bemektiger seg eller holder tilbake og truer med å drepe, skade eller fortsette å holde tilbake en annen person (heretter kalt «gisselet») med henblikk på å tvinge en tredje part, nemlig en stat, en internasjonal mellomstatlig organisasjon, en fysisk eller juridisk person, eller en gruppe personer, til å utføre eller avholde seg fra å utføre en handling som et uttrykkelig eller underforstått vilkår for å løslate gisselet, begår den forbrytelse å ta gisler («gisseltaking») i denne Konvensjons forstand.
2. Enhver person som
  - a) forsøker å begå den handling å ta gisler eller
  - b) deltar som noens medskyldige som begår eller forsøker å begå den handling å ta gisler, begår likeledes en forbrytelse i denne Konvensjons forstand.»

### **Terrorfinansieringskonvensjonen**

Etter *terrorfinansieringskonvensjonen* artikkel 4 bokstav a, jf. artikkel 2 er konvensjonspartene forpliktet til å kriminalisere finansiering av nærmere bestemte handlinger som på forskjellig vis har tilknytning til terrorisme:

#### *Artikkel 2*

1. Enhver person begår en overtredelse i henhold til denne konvensjon dersom han eller hun på noen måte, direkte eller indirekte, ulovlig og forsettlig, framskaffer eller samler inn økonomiske midler i den hensikt at de skal benyttes, eller med kjennskap til at de skal benyttes, helt eller delvis, til å utføre:

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

- a) en handling som utgjør en overtredelse innenfor rammen av og som definert i en av de avtaler som er oppført i vedlegget, eller
  - b) enhver annen handling i den hensikt å drepe sivile eller andre som ikke tar aktivt del i fiendtlighetene i en væpnet konflikt, eller å påføre dem alvorlig legemsskade, når denne handling ut fra sin karakter eller kontekst har som formål å skape frykt i en befolkning, eller å tvinge en regjering eller en internasjonal organisasjon til å utføre eller avstå fra å utføre en handling.
- 2.
- a) Ved deponerings av sitt ratifikasjons-, godkjennings-, godtakelses- eller tiltredelsesdokument kan en stat som ikke er part i en avtale oppført i vedlegget, erklære at avtalen, ved anvendelsen av denne konvensjon overfor vedkommende stat, skal anses som ikke inntatt i vedlegget nevnt i nr. 1 bokstav a). Erklæringen skal opphøre å ha virkning så snart avtalen trer i kraft for vedkommende stat, som skal underrette depositaren om dette.
- ...
3. For at en handling skal utgjøre en overtredelse som angitt i nr. 1, skal det ikke være nødvendig at midlene faktisk ble benyttet til å begå en overtredelse som nevnt i nr. 1 bokstav a) eller b).
  4. En person begår også en overtredelse dersom vedkommende forsøker å begå en overtredelse som angitt i nr. 1 i denne artikkel.
  5. En person begår også en overtredelse dersom han eller hun
    - a) medvirker til en overtredelse som angitt i nr. 1 eller 4 i denne artikkel,
    - b) organiserer eller gir andre ordre om å begå en overtredelse som angitt i nr. 1 eller 4,
    - c) bidrar til at en gruppe personer som handler ut fra et felles mål, begår en eller flere overtredelser som angitt i nr. 1 eller 4 i denne artikkel. Et slikt bidrag skal være forsettlig og enten
      - i. gjøres med sikte på å fremme gruppens generelle kriminelle virksomhet eller kriminelle formål, når virksomheten eller formålet innebærer at det begås en overtredelse som angitt i nr. 1 i denne artikkel, eller
      - ii. gjøres med viten om at gruppen har til hensikt å begå en overtredelse som angitt i nr. 1 i denne artikkel.

Vedlegget som det vises til i artikkel 2(1)(a) lister opp følgende konvensjoner og protokoller:

1. Konvensjon om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer, utferdiget i Haag 16. desember 1970.
2. Konvensjon om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart, utferdiget i Montreal 23. september 1971.
3. Konvensjon om forebygging av og straff for forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer herunder diplomatiske representanter, vedtatt av De forente nasjoners generalforsamling 14. desember 1973.
4. Internasjonal konvensjon mot gisseltaking, vedtatt av De forente nasjoners generalforsamling 17. desember 1979.
5. Konvensjon om fysisk beskyttelse av nukleært materiale, vedtatt i Wien 3. mars 1980.
6. Protokoll til bekjempelse av ulovlige voldshandlinger ved lufthavner som betjener internasjonal sivil luftfart, supplerende til Konvensjon om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart, utferdiget i Montreal 24. februar 1988.
7. Konvensjon til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart, utferdiget i Roma 10. mars 1988.
8. Protokoll til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved faste plattformer plassert på kontinentalsokkelen, utferdiget i Roma 10. mars 1988.
9. Internasjonal konvensjon om bekjempelse av terroristbombing, vedtatt av De forente nasjoners generalforsamling 15. desember 1997.

Artikkel 5 pålegger statene å oppstille straffansvar for juridiske personer:

#### Artikkel 5

1. Hver part skal, i samsvar med sine internrettslige prinsipper, treffe de tiltak som er nødvendige for at en juridisk person lokalisert på dens territorium eller organisert etter dens lovgivning kan holdes ansvarlig når en person med ansvar for ledelsen av eller kontrollen over vedkommende juridiske person, i denne egenskap har begått en overtredelse som angitt i artikkel 2. Et slikt ansvar kan være strafferettslig, sivilrettslig eller administrativt.
2. Et slikt ansvar berører ikke det straffeansvar som gjelder for enkeltpersoner som har begått overtredelsene.
3. Hver stat skal særlig sikre at juridiske personer som holdes ansvarlige i samsvar med nr. 1

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

ovenfor, ilegges effektive, forholdsmessige og forebyggende strafferettslige, sivilrettslige eller administrative sanksjoner. Slike sanksjoner kan omfatte bot.

### **FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001)**

FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) pålegger statene å kriminalisere visse former for terrorfinansiering, jf. operativ paragraf 1 bokstav b og d:

1. *Beslutter* at alle stater skal
  - b. Sette straff for forsettlig anskaffelse eller innsamling av midler, ved bruk av enhver metode, direkte eller indirekte, foretatt av statens borgere eller på statens territorium i den hensikt eller med viten om at midlene skal brukes for å begå terrorhandlinger;
 

...
  - d) Forby statens borgere, og fysiske personer og foretak på deres territorium å gjøre tilgjengelig midler, finanskapital, økonomiske ressurser eller finansielle eller andre relaterte tjenester, direkte eller indirekte, til nytte for personer som begår eller forsøker å begå eller støtter eller deltar i utførelsen av terrorhandlinger, av foretak som eies eller kontrolleres, direkte eller indirekte, av slike personer og av personer og foretak som handler på vegne av eller etter ordre fra slike personer.

### **Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme**

Etter konvensjonen artikkel 5 til 7 og artikkel 9 er statspartene pålagt å kriminalisere følgende handlinger:

#### *Artikkel 5 – Offentlig tilskyndelse til å begå en terroristhandling*

1. I denne konvensjon menes med «offentlig tilskyndelse til å begå en terroristhandling», å spre eller på annen måte gjøre tilgjengelig for offentligheten et budskap med sikte på å tilskynde til en terroristhandling når en slik atferd, enten den støtter terroristhandlinger direkte eller indirekte, skaper en fare for at én eller flere slike straffbare handlinger blir begått.
2. Hver part skal vedta de tiltak som viser seg å være nødvendige for at offentlig tilskyndelse til å begå en terroristhandling som definert i nr. 1, skal anses for å utgjøre en straffbar handling i samsvar med sin nasjonale lovgivning når den er rettsstridig og forsettlig.

#### *Artikkel 6 – Verving til terrorisme*

1. I denne konvensjon menes med «verving til terrorisme», å anmode en person om å begå eller delta i en terroristhandling eller bli med i en organisasjon eller gruppe med sikte på å medvirke til én eller flere terroristhandlinger som begås av organisasjonen eller gruppen.
2. Hver part skal vedta de tiltak som viser seg å være nødvendige for at verving til terrorisme som definert i nr. 1 skal anses for å utgjøre en straffbar handling i samsvar med sin nasjonale lovgivning når den er rettsstridig og forsettlig.

#### *Artikkel 7 – Opplæring til terrorisme*

1. I denne konvensjon menes med «opplæring til terrorisme», å gi instruksjon om framstilling eller bruk av sprengstoff, skytevåpen eller andre våpen eller skadelige eller farlige stoffer eller om andre spesifikke metoder eller teknikker med henblikk på å begå en terroristhandling eller medvirke til en terroristhandling, vel vitende om at opplæringen har et slikt mål.
2. Hver part skal vedta de tiltak som viser seg å være nødvendige for at opplæring til terrorisme som definert i nr. 1, skal anses for å utgjøre en straffbar handling i samsvar med sin nasjonale lovgivning når den er rettsstridig og forsettlig.

#### *Artikkel 9 – Relaterte straffbare handlinger*

1. Hver part skal vedta de tiltak som viser seg å være nødvendige for at følgende skal anses for å utgjøre straffbare handlinger i henhold til sin nasjonale lovgivning:
  - a) deltakelse som medskyldig i en straffbar handling som definert i artikkel 5 til 7 i denne konvensjon,
  - b) organisering eller beordring av andre personer til å begå en straffbar handling som definert i artikkel 5 til 7 i denne konvensjon
  - c) medvirkning til én eller flere straffbare handlinger som nevnt i artikkel 5 til 7 i denne konvensjon, som begås av en gruppe personer som opptrer sammen. Slik medvirkning skal være forsettlig og skal enten
    - i. ha som mål å fremme gruppens kriminelle virksomhet eller formål når denne virksomheten eller dette formålet innebærer en straffbar handling som definert i artikkel 5 til 7 i denne konvensjon, eller

Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet)

- ii. skje vel vitende om at gruppen har til hensikt å begå en straffbar handling som definert i artikkel 5 til 7 i denne konvensjon.
2. Hver part skal i tillegg vedta de tiltak som viser seg å være nødvendige for at forsøk på å begå en straffbar handling som definert i artikkel 6 og 7 i denne konvensjon, skal anses for å utgjøre en straffbar handling i henhold til og i samsvar med sin nasjonale lovgivning.

Begrepet terrorhandling defineres i artikkel 1(1), jf. vedlegget:

#### *Artikkel 1 – Terminologi*

1. I denne konvensjonen menes med «terrorist-handling», enhver straffbar handling omfattet av virkeområdet til, og som definert i, en av traktatene som er oppført i vedlegget.

#### *Vedlegg*

1. Konvensjon om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer, undertegnet i Haag 16. desember 1970,
  2. Konvensjon til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart, undertegnet i Montreal 23. september 1971,
  3. Konvensjon om forebygging av og straff for forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer, herunder diplomatiske representanter, vedtatt i New York 14. desember 1973,
  4. Internasjonal konvensjon mot gisseltaking, vedtatt i New York 17. desember 1979,
  5. Konvensjon om fysisk beskyttelse av nukleært materiale, vedtatt i Wien 3. mars 1980,
  6. Protokoll til bekjempelse av ulovlige voldshandlinger ved flyplasser som betjener internasjonal sivil luftfart, utferdiget i Montreal 24. februar 1988,
  7. Konvensjon om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart, utferdiget i Roma 10. mars 1988,
  8. Protokoll til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved faste plattformer, plassert på kontinentalsokkelen, utferdiget i Roma 10. mars 1988,
  9. Internasjonal konvensjon om bekjempelse av terroristbombing, vedtatt i New York 15. desember 1997,
  10. Den internasjonale konvensjon om bekjempelse av finansiering av terrorisme, vedtatt i New York 9. desember 1999.
- 
-